

het komt niet in de buurt

onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams



Rekenkamer
ROTTERDAM

het komt niet in de buurt

onderzoek naar aanpak knelpunten
functioneren wijkteams



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Drie jaar na de omvangrijke decentralisatie waarbij de gemeente extra taken heeft gekregen op het gebied van Jeugdhulp en Wmo wordt zo langzamerhand duidelijk wat het effect is op de doelgroepen zelf. Vooraf werd daar immers hoog van opgegeven. Hulp zou eerder geleverd kunnen worden en uiteindelijk zouden er forse besparingen kunnen worden gerealiseerd. Besparingen die overigens door het rijk al op voorhand waren ingeboekt.

Uit onderzoek tot nu toe, waaronder onderhavig onderzoek naar het functioneren van de wijkteams in Rotterdam, blijkt dat noch het één noch het ander is gerealiseerd. De voorziene transformatie van de jeugd- en volwassenenzorg is tot op heden feitelijk uitgebleven. Dat is op zich al een ernstige constatering. Wat deze constatering alleen maar erger maakt, is het feit dat in de Rotterdamse context grotendeels ontkend wordt dat er überhaupt een probleem is. Hooguit dat er sprake is van een (tijdelijke) boeggolf.

Dit is een flagrante ontkenning van de geconstateerde tekortkomingen. Tekortkomingen die naar het oordeel van de rekenkamer deels voortvloeien uit een te krampachtige centrale sturing op controle en rapportages, waardoor wijkteammedewerkers onvoldoende tijd kunnen besteden aan het leveren van zorg. Hierdoor ontstaan wachtlijsten en worden wijkteams veelal te laat ingeschakeld met als gevolg dat er (te) vaak dure specialistische hulp moet worden ingeschakeld. Kortom, het roer moet nu echt om.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Kees de Waijer (projectleider), Annemijn Cazander, Rosa Ridderhof, Nienke van Norel en Demy Jansen.

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Rotterdam

	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	7
1	inleiding	9
	1-1 aanleiding	9
	1-2 doelstelling	9
	1-3 leeswijzer	9
2	conclusies en aanbevelingen	11
	2-1 hoofdconclusies	11
	2-2 toelichting hoofconclusies	12
	2-3 aanbevelingen	19
3	reactie en nawoord	21
	3-1 reactie college	21
	3-2 nawoord rekenkamer	34
	nota van bevindingen	39
1	inleiding	41
	1-1 aanleiding	41
	1-2 context	42
	1-2-1 beleidsterreinen	42
	1-2-2 integrale wijkteams	42
	1-2-3 doorontwikkeling	43
	1-2-4 ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid	44
	1-2-5 financiën	44
	1-3 doel- en vraagstelling	44
	1-4 afbakening	45
	1-5 onderzoeksaanpak	46
	1-6 leeswijzer	46
2	beoogde resultaten en functioneren	47
	2-1 inleiding	47
	2-2 wettelijk kader en gemeentelijk beleid	47
	2-2-1 maatschappelijke ondersteuning	47
	2-2-2 jeugdhulp	49
	2-3 rol wijkteams	50
	2-3-1 positie in ondersteuningsmodel	50
	2-3-2 beoogde resultaten	51
	2-3-3 taken en beoogde werkwijze	52
3	resultaten	55
	3-1 inleiding	55
	3-2 tijdige en passende hulp	55
	3-2-1 tijdige hulp	55
	3-2-2 passende hulp	62
	3-3 kostenbesparing	65
	3-3-1 uitgaven tweedelijnsondersteuning	65
	3-3-2 omvang gebruik tweedelijnsondersteuning	67

	3-3-3	afschalen wijknetwerk en eigen netwerk	68
4		knelpunten per fase hulpverlening	71
	4-1	inleiding	71
	4-2	toeleiding naar het wijkteam	71
	4-2-1	doorverwijzing stedelijke loketten	71
	4-2-2	vroegsignalering vanuit het wijknetwerk	75
	4-2-3	doorverwijzing huisartsen	78
	4-3	in kaart brengen problematiek	80
	4-4	hulpverlening	83
	4-4-1	eigen kracht en sociaal netwerk	83
	4-4-2	inzet van het wijknetwerk.	86
	4-4-3	samenwerking met cluster Werk en Inkomen	89
	4-4-4	kortdurende hulp	91
	4-5	doorverwijzen	94
	4-5-1	wachtlijsten specialistische zorginstellingen	94
	4-5-2	samenwerking wijkteams en jeugdbescherming	97
5		algemene knelpunten	101
	5-1	inleiding	101
	5-2	omgang met uitvoeringsproblemen	101
	5-2-1	administratieve verplichtingen	102
	5-2-2	servicenormen als targets	104
	5-2-3	bepalen samenstelling team	105
	5-2-4	oppakken signalen	106
	5-3	lerend vermogen	107
	5-4	dubbele aansturing	111
	5-5	personeelsverloop	113
	5-6	registratiesysteem	116
	5-7	training en scholing	117
	5-7-1	vooraf	118
	5-7-2	aansluiting op behoefte	118
	5-7-3	casusregie	120
	5-7-4	intervisie	121
	5-8	huisvesting	122
bijlagen			
		125	
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	127
bijlage 2		aangehaalde documentatie	131
bijlage 3		afkortingen	135

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Door decentralisaties is de gemeente sinds 2015 verantwoordelijk voor nieuwe taken op het gebied van zorg en jeugd. Deze decentralisaties betekenen een ingrijpende verandering van het sociale domein. Met de decentralisaties wil de wetgever bijdragen aan een omslag van de klassieke verzorgingsstaat naar een ‘participatiesamenleving’. Dit wil zeggen dat aan eenieder die dat kan wordt gevraagd om verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Participatie en zelfredzaamheid vormen de sleutelbegrippen. Indien de eigen kracht en zelfredzaamheid onvoldoende soelaas bieden, is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om haar burger hierin te ondersteunen en te begeleiden. Daarbij heeft het rijk de gemeenten de opdracht meegegeven de stijgende zorgkosten te beperken. Gemeenten zijn vrij in de wijze waarop zij invulling geven aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de decentralisaties. Zevenentachtig procent van de Nederlandse gemeenten, waaronder de gemeente Rotterdam, werkt daarbij met wijkteams.

Omdat veel gemeenten werken met wijkteams, ligt de ontwikkeling en het functioneren van de wijkteams al enkele jaren onder een ‘vergrootglas’. Er is en wordt veel (wetenschappelijk) onderzoek gedaan naar het functioneren van wijkteams. In de eerste twee jaar na de invoering van de decentralisaties bleek uit diverse onderzoeken dat de wijkteams (nog) niet probleemloos functioneerden en er talloze verbeterpunten waren. Voor de rekenkamer vormde het bovenstaande aanleiding om onderzoek te doen naar huidige knelpunten in het functioneren van de wijkteams in Rotterdam én de gemeentelijke aanpak daarvan.

1-2 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- inzicht te krijgen in de resultaten van wijkteams, mede vanuit cliëntperspectief;
- inzicht te krijgen in knelpunten in het functioneren van wijkteams die de resultaten belemmeren;
- te beoordelen of te verwachten is dat de gemeente met de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp 2018 deze knelpunten zal oplossen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke resultaten bereiken wijkteams, mede vanuit cliëntperspectief, en is te verwachten dat de gemeente met de ingezette doorontwikkeling de knelpunten zal oplossen die deze resultaten belemmeren?

1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In de nota van bevindingen wordt antwoord

gegeven op de centrale onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen.
De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.



2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Wijkteams hebben een centrale rol in een beoogde 'transformatie' van (dure) tweedelijnszorg naar (goedkopere) ondersteuning, zelfredzaamheid en ondersteuning vanuit de eigen sociale omgeving van cliënten. Die transformatie is niet gerealiseerd. Dit blijkt uit het volgende:
 - a De gemeente heeft te grote verwachtingen van het beroep dat wijkteams kunnen doen op zelfredzaamheid van cliënten en ondersteuning vanuit hun eigen sociale omgeving. Als dit beroep al mogelijk is, dan leidt het nauwelijks tot vermindering van professionele ondersteuning.
 - b Wijkteams slagen er nauwelijks in om vroegsignalering vanuit het zogeheten wijknetwerk te stimuleren en het lukt hen ook niet om dit in te schakelen bij de ondersteuning van cliënten. Wijkteams hebben te weinig tijd om contacten met het wijknetwerk te leggen.
 - c Het merendeel van de cliënten van wijkteams heeft uiteindelijk toch tweedelijnszorg nodig en de vraag naar tweedelijnszorg (jeugdhulp en Wmo) is alleen maar toegenomen.
- 2 Het is te verwachten dat de gemeente ook met de ingezette doorontwikkeling de transformatie niet zal realiseren. Hiervoor zijn de volgende redenen:
 - a De gemeente onderkent de in conclusie 1 genoemde problemen onvoldoende of pakt deze niet of niet adequaat aan.
 - b De toepassing van instrumenten is te veel een doel op zich geworden. De gemeente belast wijkteammedewerkers te veel met regels, targets en administratieve procedures die hun professionele handelingsruimte verkleinen, terwijl juist het vergroten van die ruimte uitgangspunt van de transformatie is.
 - c De gemeente bevordert onvoldoende dat wijkteams kennis en ervaringen uitwisselen. Wijkteams leren hierdoor onvoldoende van elkaar. Bovendien leidt dit er soms toe dat cliënten in gelijke situaties niet gelijk behandeld worden. De gemeente bestrijdt de verschillen vooral met het schriftelijk vastleggen van werkprocessen die het leervermogen juist belemmeren
 - d Er is een patroon dat de gemeente signalen vanuit de uitvoering onvoldoende oppakt op beleidsniveau. Tal van knelpunten die het functioneren van wijkteams belemmeren en al sinds 2016 of 2015 bekend zijn, blijven hierdoor bestaan.
- 3 De overgrote meerderheid van cliënten die ondersteuning hebben gekregen van het wijkteam is hier tevreden over. De gemeente kan echter onvoldoende waarborgen dat hulp vragende inwoners die ondersteuning tijdig krijgen. Hun problemen zijn namelijk veelal al ernstig opgelopen als zij bij het wijkteam worden aangemeld en bovendien zijn er wachtlijsten voor wijkteams. De gemeente miskent dit. De rapportages van de gemeente verhullen dat er wachtlijsten zijn.
- 4 De wachtlijsten zijn ontstaan door een combinatie van drie factoren: de toegenomen instroom van cliënten, de lange doorlooptijd van hulptrajecten en een

hoge werklast voor wijkteammedewerkers door administratieve verplichtingen. De gemeente onderkent deze oorzaken onvoldoende.

- 5 Wijkteams dienen een bijdrage te leveren aan het realiseren van een besparing op de kosten van Wmo en Jeugdhulp. De beoogde besparing is echter niet gerealiseerd. De totale kosten van Wmo en jeugdhulp zijn in de periode 2015-2017 zelfs toegenomen en zullen naar verwachting in 2018 verder toenemen.

2-2 toelichting hoofconclusies

- 1 *Wijkteams hebben een centrale rol in een beoogde 'transformatie' van (dure) tweedelijnszorg naar (goedkopere) ondersteuning, zelfredzaamheid en ondersteuning vanuit de eigen sociale omgeving van cliënten. Die transformatie is niet gerealiseerd. Dit blijkt uit het volgende:*
 - a *De gemeente heeft te grote verwachtingen van het beroep dat wijkteams kunnen doen op zelfredzaamheid van cliënten en ondersteuning vanuit hun eigen sociale omgeving. Als dit beroep al mogelijk is, dan leidt het nauwelijks tot vermindering van professionele ondersteuning.*
 - In de door de rekenkamer onderzochte jeugdcasussen heeft het wijkteam vaak (76%) wel een beroep gedaan op de eigen kracht van de cliënt, maar dat leidde slechts in 15% van de casussen tot afsluiting van de casus. In de onderzochte casussen van volwassenen bleek een beroep op eigen kracht bij de overgrote meerderheid (75%) niet mogelijk en was dit slecht in 17% van de casussen succesvol (eigen kracht nam toe).
 - Het vergroten van de inzet van het eigen netwerk (familie, vrienden of burens) lukte het wijkteam slechts in 12% van de onderzochte jeugdcasussen en in 8% van de casussen volwassenen.
 - De inzet van eigen kracht en eigen netwerk stuit in de praktijk op uiteenlopende bezwaren. Zo is de problematiek van cliënten vaak zo ver gevorderd dat vooral professionele inzet nodig is en beschikken cliënten vaak niet over een geschikt netwerk om de hulpvraag op te lossen.
 - b *Wijkteams slagen er nauwelijks in om vroegsignalering vanuit het zogeheten wijknetwerk te stimuleren en het lukt hen ook niet om dit in te schakelen bij de ondersteuning van cliënten. Wijkteams hebben te weinig tijd om contacten met het wijknetwerk te leggen.*

stimuleren vroegsignalering door wijknetwerk niet gelukt

- Zowel uit de focusgroepen met wijkteammedewerkers als uit de door de rekenkamer onderzochte cliëntcasussen blijkt dat problemen van cliënten vaak al in een ver gevorderd stadium zijn wanneer het wijkteam in beeld komt.
- Deze bevindingen zijn in lijn met eerdere onderzoeken (van Ecorys en van OBI) waaruit naar voren kwam dat organisaties uit het voorveld te laat doorverwijzen, namelijk als de problemen vaak al geëscaleerd zijn.

wijknetwerk en vrijwilligers nauwelijks betrokken bij ondersteuning

- In de overgrote meerderheid (82%) van de door de rekenkamer onderzochte cliëntcasussen heeft het wijkteam bij het organiseren van de ondersteuning geen beroep gedaan op het wijknetwerk.
- Het inschakelen van een vrijwilliger lukte het wijkteam slecht in 7% van de onderzochte casussen.

vooral te weinig tijd voor samenwerking

- Beide hiervoor genoemde problemen zijn, zo bleek uit de focusgroepen, voornamelijk terug te voeren op een gebrek aan beschikbare tijd bij de wijkteammedewerkers om contacten te leggen en te onderhouden met organisaties in het wijknetwerk zoals welzijnsorganisaties, woningbouwcorporaties, scholen en verenigingen. Deze bevinding sluit aan bij uitkomsten van recent landelijk onderzoek van Movisie. Verder kwam ook uit onderzoek van Concern Auditing uit 2017 naar voren dat samenwerking met het wijknetwerk verbetering behoeft.
- Naast tijdgebrek spelen ook andere problemen die inzet van het wijknetwerk en vrijwilligers bemoeilijken, zoals onderling tegenstrijdige belangen van organisaties en het probleem dat in veel casussen de problematiek van de cliënt te zwaar of complex is voor ondersteuning door een vrijwilliger.

c Het merendeel van de cliënten van wijkteams heeft uiteindelijk toch tweedelijnszorg nodig en de vraag naar tweedelijnszorg (jeugdhulp en Wmo) is alleen maar toegenomen.

- In 68% van de door de rekenkamer onderzochte cliëntcasussen heeft het wijkteam moeten opschalen naar specialistische jeugdhulp of een Wmo-arrangement. Het lukt de wijkteams dus bij het merendeel van de cliënten niet om de ondersteuning 'af te schalen'.
- Het aantal jongeren met specialistische jeugdhulp is in de periode 2015-2017 ongeveer stabiel gebleven. De vraag naar specialistische jeugdhulp is echter groter dan het aantal cliënten dat er gebruik van maakt. Voor verschillende vormen van specialistische jeugdhulp, waaronder jeugd-GGZ, jeugd-LVB en specialistische woonvoorzieningen bestaan namelijk wachtlijsten.
- Het aantal Wmo-clieënten is in de periode 2015-2017 toegenomen met ruim 14%.

2 Het is te verwachten dat de gemeente ook met de ingezette doorontwikkeling de transformatie niet zal realiseren. Hiervoor zijn de volgende redenen:

a De gemeente onderkent de in conclusie 1 genoemde problemen onvoldoende of pakt deze niet of niet adequaat aan.

- De gemeente erkent dat er grenzen zijn aan het beroep op eigen kracht en het sociaal netwerk. Toch blijft ze hier de komende jaren onverminderd op inzetten.
- De gemeente onderkent dat wijkteams beter moeten samenwerken met het wijknetwerk, maar treft hiertoe voornamelijk 'papieren' maatregelen, zoals een handleiding met do's en don'ts en een e-learning module. De gemeente onderkent echter niet het belangrijkste onderliggende probleem (wijkteammedewerkers hebben te weinig tijd om contacten op te bouwen met het wijkwerk, zie hoofdconclusie 1b) en pakt dit ook niet aan.
- De gemeente onderkent dat de vraag naar tweedelijnszorg (jeugd en Wmo) in de periode 2015-2017 niet is gedaald. Concrete maatregelen hiertoe heeft de rekenkamer in de doorontwikkelingsplannen echter niet aangetroffen.

b De toepassing van instrumenten is te veel een doel op zich geworden. De gemeente belast wijkteammedewerkers te veel met regels, targets en administratieve procedures die hun professionele handelingsruimte verkleinen, terwijl juist het vergróten van die ruimte uitgangspunt van de transformatie is.

- De directie MOW heeft verscheidene regels opgelegd aan de wijkteams, zoals de richtlijn dat bij de intake het Vraaganalyse-instrument (VAI) moet worden afgenomen en bij jeugd periodiek het Licht Instrument Risicotaxatie Kindveiligheid (LIRIK), dat binnen zes weken een ondersteuningsplan moet worden opgesteld, dat hulp binnen zes maanden (volwassenen) of negen maanden tot een jaar (jeugd)

moet worden afgesloten en dat medewerkers na afsluiting maximaal drie maanden een 'vinger aan de pols' mogen houden bij cliënten.

- Deze regels verkleinen de handelingsruimte van wijkteammedewerkers, terwijl juist het tegendeel (het vergroten van de handelingsruimte van professionals) een uitgangspunt van de transformatie is.
 - De genoemde administratieve verplichtingen, zoals het invullen van het VAI, het LIRIK, toestemmings- en andere formulieren vormen bovendien een grote werklast voor wijkteammedewerkers, die ten koste van de tijd die medewerkers aan ondersteuning van cliënten kunnen besteden.
 - De gemeente heeft zelfs targets (servicenormen) gesteld over de toepassing van de instrumenten, zoals de target dat in 80% van de intakes het VAI moet worden gebruikt en dat bij minimaal 70% van de cliënten een ondersteuningsplan moet worden opgesteld. Daarmee wordt de toepassing van de instrumenten te veel een doel op zich (in managementliteratuur ook wel aangeduid als 'bureaucratische reflex').
 - Dit is des te meer bezwaarlijk, aangezien de regels en verplichte instrumenten veelal niet blijken aan te sluiten bij de praktijk. Uit de focusgroepen komt naar voren dat de regels het werkproces van wijkteammedewerkers eerder frustreren dan verbeteren. Zo is het afnemen van een uitgebreide intake met het VAI en het afnemen van de LIRIK volgens medewerkers veelal niet zinvol. Verder melden cliënten zich, na afsluiting van de casus binnen de gestelde termijn, daarna vaak opnieuw bij het wijkteam omdat zij nog steeds ondersteuning nodig hebben (zie de toelichting onder hoofdconclusie 4). Verder blijkt het opstellen van een zinvol ondersteuningsplan binnen zes weken bij een deel van de cliënten niet haalbaar, omdat het eerst tijd vergt om een vertrouwensband op te bouwen met de cliënt.
- c *De gemeente bevordert onvoldoende dat wijkteams kennis en ervaringen uitwisselen. Wijkteams leren hierdoor onvoldoende van elkaar. Bovendien leidt dit er soms toe dat cliënten in gelijke situaties niet gelijk behandeld worden. De gemeente bestrijdt de verschillen vooral met schriftelijk vastleggen van werkprocessen die het leervermogen juist belemmeren.*
- Het lerend vermogen van wijkteams is onvoldoende. Zij delen namelijk onvoldoende systematisch kennis en ervaringen. Dit knelpunt is reeds eerder vastgesteld (in 2016 door de Radboud Universiteit en in 2017 door Concern Auditing).
 - Zo reflecteren zowel wijkteamleden binnen de teams als de teams met elkaar, onvoldoende op praktijkervaringen, bijvoorbeeld met het voeren van casusregie. Hierdoor leren zij niet om in gezamenlijkheid de werkwijze van wijkteams te ontwikkelen en te verbeteren.
 - De gemeente heeft zowel voor het jeugddeel als het volwassen deel geen overzicht van ingediende klachten en bezwaarschriften over de wijkteams, noch van de inhoud ervan. Daarmee gebruikt de gemeente klachten en bezwaarschriften niet systematisch als signalen voor de wijkteams om van te leren en te verbeteren.
 - Een ander gevolg is dat er te veel onderlinge verschillen in de werkwijze van teams blijven bestaan. Onderlinge verschillen in aansturing, zowel in de wijze waarop wijkteamleiders hun team aansturen als in de wijze waarop (een niveau hoger) de vier rayonmanagers de wijkteamleiders aansturen, versterken het probleem.
 - De verschillen hebben onder meer tot gevolg dat cliënten in gelijke situaties niet altijd gelijk worden behandeld (ook wel 'situationele ongelijkheid' genoemd).
- De gemeente onderkent dat wijkteams nog onvoldoende eenduidig werken. De gemeente hanteert twee typen maatregelen om meer eenduidigheid te bewerkstelligen.

- Ten eerste werkt de gemeente aan het schriftelijk vastleggen van werkprocessen, onder meer in een handboek, werkinstructies en servicenormen. Het is niet aannemelijk dat dit tot de beoogde eenduidigheid leidt. Een eenduidige werkwijze moet zich namelijk grotendeels nog ontwikkelen aan de hand van reflectie op de praktijk. Schriftelijke standaardisatie belemmert dit leerproces. Daarnaast vergt implementatie van schriftelijk vastgelegde werkprocessen (als dat nu al mogelijk zou zijn) eenduidige sturing op het gebruik ervan en daar ontbreekt het nu net aan.
- Ten tweede wil de gemeente het lerend vermogen van de teams verbeteren middels het programma 'de lerende organisatie'. Dit programma is echter tot nu toe nog niet van de grond gekomen.

d Er is een patroon dat de gemeente signalen vanuit de uitvoering onvoldoende oppakt op beleidsniveau. Tal van knelpunten die het functioneren van wijkteams belemmeren en al sinds 2016 of 2015 bekend zijn, blijven hierdoor bestaan.

- Dat signalen vanuit de wijkteams onvoldoende worden opgepakt op beleidsniveau, is in eerder onderzoek door de Radbouduniversiteit Nijmegen in 2016 al vastgesteld.
- De gemeente onderkent dat in zijn algemeenheid de afstand tussen beleid en uitvoering te groot is. Om die afstand te verkleinen wil de gemeente uitvoerende medewerkers (dus wijkteamleden en wijkteamleiders) betrekken bij de doorontwikkeling van de wijkteams. Die aanpak heeft echter onvoldoende effect, aangezien tal van knelpunten nog steeds niet of niet adequaat worden opgepakt op beleidsniveau. Het gaat onder meer om de nu volgende:
- Vraagwijzer slaagt er, bijvoorbeeld bij cliënten met GGZ-problematiek of een lichte verstandelijke beperking (LVB), onvoldoende in om te bepalen of doorverwijzing naar het wijkteam nodig is. De gemeente heeft dit knelpunt nog niet opgelost, ondanks meerdere signalen, onder meer van de Brede Raad 010. Knelpunten rondom de brede uitvraag door Vraagwijzer zijn eerder in 2016 geconstateerd (door de afdeling OBI) en in 2017 (door de rekenkamer in het onderzoek schulddienstverlening).
- Wijkteams krijgen weinig tot geen meldingen vanuit het CJG, terwijl het CJG bij uitstek geschikt is om problemen van jeugdigen in een vroeg stadium te signaleren. Uit onderzoek blijkt dat jeugdigen en gezinnen het wijkteam pas bereiken wanneer de problemen al in een vergevorderd stadium zijn. De gemeente heeft dit knelpunt nog niet aangepakt, terwijl in 2016 al door onderzoeksbureau Ecorys is geconstateerd dat er nauwelijks samenwerking is tussen wijkteams en CJG.
- De knelpunten rondom het VAI die de gemeente nog altijd niet onderkent, bestaan al sinds 2015. De afgelopen jaren zijn deze achtereenvolgens aangekaart door de afdeling OBI, de gemeentelijke ombudsman en de afdeling Concern Auditing.
- De samenwerking tussen het cluster W&I en de wijkteams gaat al sinds 2015 gepaard met problemen. Dit komt met name door een perspectiefverschil. De werkprocessen van W&I zijn wettelijk gestuurd en medewerkers van W&I kijken niet, zoals wijkteamprofessionals wel doen, breed en hiermee domeinoverstijgend naar de situatie van een cliënt. Pas recentelijk zijn maatregelen genomen, zoals meer contactpersonen binnen W&I voor de wijkteams en de aanstelling van 'basis op orde specialisten' in de wijkteams die geacht worden de weg naar W&I goed te kunnen vinden. Deze maatregelen pakken het perspectiefverschil tussen wijkteams en W&I echter niet aan.
- Wijkteammedewerkers worden formeel deels aangestuurd door de gemeente en deels door hun moederorganisatie. Deze dubbele aansturing leidt in de praktijk nog steeds (het is eerder vastgesteld door OBI in 2015) tot diverse problemen. Zo belemmert deze constructie de teamvorming en het ontwikkelen van een

eenduidige werkwijze. De gemeente heeft geen concrete aanpak om dit knelpunt aan te pakken en gaat in de nieuwe aanbesteding met het huidige sturingsmodel door (dus minimaal tot de nieuwe aanbesteding per 1 januari 2021).

- Wijkteamleiders hebben weinig invloed op de samenstelling van hun eigen team, waardoor zij hun team onvoldoende kunnen afstemmen op de aard van de hulpvragen. Ook onder de nieuwe aanbesteding blijft de gemeente uitgaan van een vooraf vastgelegd verdeelmodel voor de samenstelling van de wijkteams.
- De teamvorming wordt tevens gefrustreerd door personeelsverloop binnen wijkteams. Dit knelpunt is in 2016 ook al vastgesteld. Het personeelsverloop leidt er verder toe dat een aanzienlijk deel van de cliënten gedurende het ondersteuningstraject te maken krijgt met een andere wijkteammedewerker dan bij de start van het traject. Dit is niet goed voor het ondersteuningsproces, onder meer omdat de cliënt met de nieuwe medewerker nog geen vertrouwensband heeft. De gemeente onderkent het personeelsverloop in de wijkteams niet, onderzoekt de oorzaken niet en pakt het probleem dus niet aan.
- Het trainings- en scholingsaanbod van wijkteammedewerkers sluit onvoldoende aan op hun behoeften. Ook dit knelpunt is eerder vastgesteld in 2016. De gemeente legt het opleidingsaanbod te veel 'top down' op aan medewerkers. Medewerkers worden verplicht mee te doen aan basistrainingen die lang niet voor alle medewerkers nuttig zijn. De gemeente onderkent dit onvoldoende. Verder waarborgt de gemeente onvoldoende dat medewerkers kunnen deelnemen aan opleidingen waaraan zij juist wél behoefte hebben. De gemeente onderkent wel dat opleiding en scholing van medewerkers beter zouden moeten aansluiten bij hun behoeften, maar pakt dit onvoldoende aan. De moederorganisatie, dus niet de gemeente, blijft namelijk bepalen welke opleidingswensen van medewerkers worden ingewilligd.
- Meerdere wijkteams beschikken niet over (geschikte) spreekruimtes. Op sommige locaties zijn de beschikbare spreekruimtes onvoldoende veilig voor de medewerkers of kennen ze onvoldoende privacy voor cliënten. Dit knelpunt is al sinds 2015 bekend bij de gemeente. De gemeente geeft aan het knelpunt deels te herkennen, maar heeft nog geen aanpak om te zorgen dat alle wijkteams over geschikte spreekkamers kunnen beschikken.

3 *De overgrote meerderheid van cliënten die ondersteuning hebben gekregen van het wijkteam is hier tevreden over. De gemeente kan echter onvoldoende waarborgen dat hulp vragende inwoners die ondersteuning tijdig krijgen. Hun problemen zijn namelijk veelal al ernstig opgelopen als zij bij het wijkteam worden aangemeld en bovendien zijn er wachtlijsten voor wijkteams. De gemeente miskent dit. De rapportages van de gemeente verhullen dat er wachtlijsten zijn.*

meerderheid cliënten die ondersteuning krijgen is tevreden

- Een overgrote meerderheid (76%) van de geïnterviewde cliënten is tevreden over de ondersteuning door het wijkteam. Dit geldt zowel voor het jeugddeel (jeugd en gezin) als het volwassen deel. Deze uitkomsten zijn in lijn met uitkomsten van OBI.

problemen al ernstig opgelopen bij aanmelding wijkteam

zie de toelichting bij hoofdconclusie 1b.

door wachtlijsten tijdige hulp niet gewaarborgd

- Voor een deel van de wijkteams bestaan aanzienlijke wachtlijsten, zo blijkt uit de focusgroepen met wijkteammedewerkers. Uit onderzoeken van de dienst Onderzoek en Business Intelligence (OBI) komt bovendien naar voren dat jeugdigen en gezinnen na aanmelding gemiddeld ruim anderhalve maand op hulp moeten wachten en bijna een kwart van de volwassenen vier tot acht weken of nog langer. Verder heeft bijna tweederde (64%) van de aangemelde cliënten niet binnen de gemeentelijke 'servicenorm' van tien dagen een 'keukentafelgesprek'.
- Door hulp vragende inwoners op wachtlijsten te plaatsen kan de gemeente niet waarborgen deze tijdig ondersteuning (of een doorverwijzing naar specialistische hulp) van een wijkteam ontvangen.

gemeente miskent wachtlijsten

- Volgens de gemeente zijn er niettemin nauwelijks wachtlijsten (de gemeente spreekt op een verhullende wijze liever van 'werkvoorraad'). Echter, cliënten worden door de gemeente ook uit die werkvoorraad verwijderd en aan een wijkteammedewerker toegewezen in gevallen waarin die wijkteammedewerkers nog geen tijd hebben om de ondersteuning te starten. Zo ontstaan wachttijden voor cliënten die niet zichtbaar zijn in de werkvoorraad. Dit zijn dus 'verborgen' wachtlijsten.
- Het bestaan van verborgen wachtlijsten wordt veroorzaakt doordat wijkteamleiders druk ervaren vanuit het management om aanmeldingen aan te nemen ook als er nog geen tijd is om de ondersteuning te starten, om daardoor vervolgens te kunnen rapporteren dat de formele werkvoorraad gering is.

4 *De wachtlijsten zijn ontstaan door een combinatie van drie factoren: de toegenomen instroom van cliënten, de lange doorlooptijd van hulptrajecten en een hoge werklast voor wijkteammedewerkers door administratieve verplichtingen. De gemeente onderkent deze oorzaken onvoldoende.*

toegenomen instroom

- In de periode 2015-2017 is de instroom van cliënten aanzienlijk toegenomen. Deze was in 2017 (8.943) meer dan 50% hoger dan in 2015 (5.878).
- De gemeente onderkent wel dat de instroom is toegenomen, maar niet dat dit heeft bijgedragen aan het ontstaan van wachtlijsten.

lange doorlooptijd van hulptrajecten

- De gemeente streeft ernaar dat wijkteams de hulpverlening binnen zes maanden (bij volwassenen) en binnen negen maanden tot een jaar (bij jeugdigen) afronden.
- In de praktijk duurt het traject echter meestal langer, volgens informatie van de gemeente gemiddeld acht maanden bij volwassenen en vaak langer dan een jaar bij jeugd.
- Ook dit is echter een onderschatting. De gemiddelde ondersteuningsduur is in de door de rekenkamer onderzocht cliëntcasussen namelijk nog veel langer, te weten ten minste twintig maanden. Dit komt doordat een deel van de cliënten binnen enkele maanden na afsluiting van de casus bij het wijkteam terugkeert. In de registratie is dan sprake van de start van een nieuw ondersteuningstraject, maar de facto betekent het dat cliënten langer ondersteuning nodig hebben.
- Door deze lange doorlooptijd hebben medewerkers minder tijd om nieuw aangemelde cliënten te helpen.

- De gemeente onderkent het probleem onvoldoende en onderkent bovendien niet dat verkorting van de ondersteuningsduur nauwelijks mogelijk is. Dit komt onder meer doordat bij veel cliënten sprake is van zware multi-problematiek, veelal in een vergevorderd stadium. Bovendien vergt alleen al het leggen van goed contact met deze cliënten, het naar boven krijgen van hun gehele problematiek en hulpvraag en het opbouwen van een vertrouwensband, vaak veel meer tijd dan één keukentafelgesprek.

werklast door administratieve verplichtingen

- Verder kampen wijkteammedewerkers met een grote werklast als gevolg van administratieve verplichtingen, zoals het invullen van het Vraaganalyse-instrument (VAI), het Licht Instrument Risicotaxatie Kindveiligheid (LIRIK), toestemmings- en andere formulieren. Dit gaat ten koste van de tijd die medewerkers aan ondersteuning van cliënten kunnen besteden.
 - Deze verplichtingen worden door wijkteammedewerkers als weinig zinvol en zelfs contraproductief ervaren. De gemeente blijft niettemin hieraan vasthouden.
- 5 *Wijkteams dienen een bijdrage te leveren aan het realiseren van een besparing op de kosten van Wmo en Jeugdhulp. De beoogde besparing is echter niet gerealiseerd. De totale kosten van Wmo en jeugdhulp zijn in de periode 2015-2017 zelfs toegenomen en zullen naar verwachting in 2018 verder toenemen.*
- Overeenkomstig de Wmo 2015 en de nieuwe Jeugdwet wil de gemeente burgers tijdige en passende ondersteuning bieden als zij deze nodig hebben. De gemeente wil die ondersteuning bieden binnen de door het rijk hiervoor aan de gemeente toegekende budgetten. Deze budgetten zijn lager dan vóór de decentralisatie. De kosten moeten dus omlaag worden gebracht.
 - De gemeente heeft de beoogde kostenbesparing op het gebied van tweedelijnsjeugdhulp en Wmo-maatwerkvoorzieningen niet gerealiseerd. In 2015 waren de totale kosten voor Wmo en jeugd circa € 331,3 miljoen. In 2017 bedragen de totale kosten € 358,4 miljoen. De totale uitgaven vallen over 2017 hoger uit dan begroot.
 - Het college verwacht dat de uitgaven vanaf 2018 verder toe zullen nemen.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

- 1 Geef medewerkers meer professionele handelingsruimte om cliënten zo goed mogelijk te ondersteunen, door het aantal regels, richtlijnen en targets (ook wel ‘hard controls’) voor wijkteams te verminderen. Laat in ieder geval het volgende vervallen:
 - de richtlijn dat hulp binnen zes maanden (volwassenen) of negen maanden tot een jaar (jeugd) moet worden afgesloten;
 - de regel dat medewerkers na afsluiting van een casus maximaal drie maanden een ‘vinger aan de pols’ mogen houden bij cliënten;
 - de targets (servicenormen) over minimumpercentages van het aantal cliënten waarbij voorgeschreven werkprocessen (zoals invullen van het aanmeldingsformulier en het ondersteuningsplan) correct en tijdig zijn toegepast.
- 2 Bewerkstellig dat wijkteammedewerkers minder tijd aan administratieve taken hoeven te besteden, zodat zij meer tijd kunnen besteden aan het ondersteunen van cliënten en het opbouwen en onderhouden van contacten met organisaties in de wijk. Richt daartoe een minder tijdrovend systeem van rapportage in dat aansluit bij professionele hulpverleningsnormen over verantwoording. Verplicht in ieder geval gebruik van het VAI niet meer.
- 3 Neem maatregelen om te bewerkstelligen dat signalen vanuit de uitvoering beter worden onderkend en opgepakt. Maak hiertoe ‘soft controls’, gericht op een continue dialoog tussen beleidsniveau en wijkteamprofessionals, veel prominenter, zowel in het managen van de wijkteams als in het ontwikkelen van nieuw beleid.
- 4 Vergroot het lerend vermogen en bewerkstellig een meer eenduidige werkwijze van wijkteams, door in alle lagen van de directie MOW (zowel binnen de teams, tussen de teamleiders en tussen de rayonmanagers onderling) meer tijd te investeren in het onderling delen van kennis en ervaringen.
- 5 Registreer en monitor ingediende klachten en bezwaarschriften over wijkteams en gebruik de inhoud ervan van als informatie om van te leren en het functioneren van wijkteams te verbeteren.
- 6 Maak inzichtelijk in rapportages hoe lang hulpvragers moeten wachten voordat zij daadwerkelijk ondersteuning krijgen van het wijkteam en neem die rapportages op in de Raadsmonitor over welzijn, zorg en jeugdhulp.
- 7 Bewerkstellig dat de wachtlijsten zo snel mogelijk verdwijnen, door op korte termijn de personele formatie van de wijkteams in ieder geval tijdelijk uit te breiden.

- 8 Neem maatregelen om het individuele trainings- en scholingsaanbod voor wijkteammedewerkers beter te laten aansluiten op hun behoeften. Beperk daartoe onder meer het aantal verplichte cursussen en trainingen en maak afspraken met de moederorganisaties om te bewerkstelligen dat wijkteamleiders meer mandaat krijgen om scholingsbehoeften van hun teamleden te accorderen.
- 9 Breng het personeelsverloop in de wijkteams en de oorzaken ervan in kaart en neem op basis van de uitkomsten daarvan maatregelen om het verloop te beperken.
- 10 Neem maatregelen om de huisvesting van wijkteams te verbeteren, in het bijzonder de beschikbaarheid van (geschikte) spreekruimtes.
- 11 Bepaal in welke mate het realistisch is te verwachten dat wijkteams de eerstkomende jaren kunnen bijdragen aan het realiseren van een besparing op de kosten van Wmo en Jeugdhulp. Betrek hierbij in ieder geval de bevindingen van het rekenkameronderzoek dat:
 - de mogelijkheden om een groter beroep te doen op inzet van eigen kracht en het sociaal netwerk van cliënten beperkt zijn;
 - er op dit moment knelpunten bestaan waarvan de aanpak extra financiële middelen vereist, zoals de wachtlijsten voor de wijkteams en de gebreken in hun huisvesting;
 - er nog geen vooruitzicht is dat de wachtlijsten voor de specialistische hulp gaan verdwijnen. Dit betekent dat de wijkteams ook de komende jaren hulp zullen moeten blijven bieden aan cliënten die wachten op die hulp;
 - het merendeel van de cliënten van wijkteams uiteindelijk toch tweedelijnszorg nodig heeft.

Bespreek de uitkomsten met de raad.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie college

Ons college heeft kennis genomen van de conclusies en aanbevelingen van uw onderzoek naar wijkteams. Wij spreken onze waardering uit voor de keuze van het onderwerp vanwege de centrale rol die de wijkteams in het Rotterdamse stelsel van hulp en ondersteuning vervullen en de complexe opgaven die hiermee gemoeid zijn. Wij constateren echter wel dat uw keuze van het onderzoek om slechts de knelpunten in het functioneren van wijkteams in kaart brengen, inherent met zich meebrengt dat de resultaten een eenzijdig beeld geven van het functioneren van de wijkteams. In alles wat wij doen staat de Rotterdammer voorop. Wij zijn dan ook blij om te zien dat de tevredenheid hoog is van het groeiend aantal cliënten dat gebruik maakt van hulp en ondersteuning vanuit het wijkteam. Wij bedanken u voor uw onderzoek en stellen vast dat wij in drie jaar tijd – in de context van bezuinigingen en grote veranderingen – een stelsel hebben neergezet dat u niet fundamenteel ter discussie stelt. Dat laatste zijn wij met u eens. Binnen dit stelsel wordt blijvend gewerkt aan verdere doorontwikkeling. Hierbij zien wij dat er behoefte in het veld is om toekomstige veranderingen met alle zorgvuldigheid en in rust door te voeren, mede in het belang van het beheersbaar houden van de werkdruk onder professionals. De cliënttevredenheid biedt ons de basis om in alle rust deze verbeteringen verder op te pakken. Voordat wij verder ingaan op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen, geven wij eerst de context van de wijkteams in het stelsel van zorg, jeugdhulp en welzijn in Rotterdam weer die relevant is voor het onderzoek en onze reactie daarop.

context

Met ingang van 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor hulp en ondersteuning aan Rotterdammers in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), de Jeugdwet en de Participatiewet. Deze wetten zijn erop gericht om Rotterdammers zoveel mogelijk in staat te stellen op eigen kracht op te groeien en deel te nemen aan de samenleving. Waar nodig wordt daarbij professionele hulp en begeleiding geboden.

Deze decentralisaties zijn vanaf het allereerste begin gepaard gegaan met grote bezuinigingen vanuit het Rijk. De gemeente Rotterdam heeft de kansen, die de decentralisaties boden, aangegrepen om per 1 januari 2015 de zorg, jeugdhulp en ondersteuning voor Rotterdammers dichtbij te organiseren, in de eigen buurt of wijk. In deze grote verandering van het stelsel van zorg en welzijn nemen onze wijkteams een sleutelpositie in. De wijkteams zijn opgericht met als doel om passende en tijdige basishulp en (kortdurende) ondersteuning te kunnen bieden aan Rotterdammers om hen waar mogelijk zelfredzaam te laten zijn. De gemeente werkt hierbij samen met een breed netwerk in Rotterdam en organiseert nazorg waar nodig. De wijkteams leveren integrale, eerstelijns hulp- en ondersteuning en hebben te maken met complexe problematiek. In totaal zijn er 43 integrale wijkteams voor jeugd en volwassenen, met circa 800 medewerkers vanuit verschillende organisaties met daarbij aansturing vanuit de gemeente Rotterdam.

Vanaf het begin hebben de wijkteams direct hulp en ondersteuning aan Rotterdammers geboden en hebben steeds meer Rotterdammers de weg naar de wijkteams gevonden. In totaal zijn er in 2017 vanuit de wijkteams 16.500 ondersteuningstrajecten geboden. Het onderzoek naar de cliënttevredenheid laat zien dat de cliënten tevreden zijn over de geboden ondersteuning. Naast het bieden van directe hulp, lagen de belangrijkste opgaven in de eerste jaren bij de opbouw van de organisatie zodat medewerkers hun werk integraal en dichtbij de Rotterdammers kunnen doen. Hierbij is ook gewerkt aan de ontwikkeling van medewerkers waaronder het elkaar leren kennen, het vormen van een team, het leren kennen van het wijknetwerk, het aangaan van samenwerkingsvormen over teams heen, het opzetten van intervisie, aandacht voor communicatie met de bewoners, de samenvoeging van aanvankelijke aparte units van de jeugdhulp en Wmo etc.

De gehele transitie heeft niet alleen vanuit wijkteams forse inspanningen vereist, maar ook vanuit alle betrokken zorgpartijen. In februari jongstleden hebben we tijdens een symposium in De Kuip bij stilgestaan dat we na drie jaar wijkteams aan het begin van de transformatie staan. Wij zien de mogelijkheid en de kans om hulp en ondersteuning nog dichterbij de Rotterdammer te organiseren, deze nog effectiever in te zetten en om dit gezamenlijk met de betrokken partijen in de wijk verder te organiseren. Daarnaast blijven we investeren in de ontwikkeling naar een eenduidigere en eenvoudiger werkwijze, het nog steviger voeren van casusregie en het systematisch leren als organisatie. Dat doen we gezamenlijk in het netwerkverband met de betrokken instellingen en de moederorganisaties van de wijkteammedewerkers. Bij deze verdere ontwikkeling blijft het van belang om gehoor te geven aan de behoefte vanuit het veld om deze veranderingen vorm te geven vanuit de basis die er nu ligt. Wij willen nogmaals benadrukken dat wij trots zijn op onze professionals, die in een grote stad als Rotterdam regelmatig stevige hulpvragen te verwerken krijgen. Deze professionals komen achter de voordeur bij cliënten en van hen wordt verwacht dat zij elk probleem dat er speelt oppakken. Of het nu gaat om financiële- en opvoedproblemen binnen kwetsbare gezinnen, hulp aan volwassenen met GGZ en LVB problematiek of het signaleren van onveilige situaties van kinderen, voor al deze en andere problemen wordt verwacht dat het wijkteam dit oplost. Dit is een grote opgave en we zijn er trots op te zien en te ervaren dat, terwijl de transformatie gaande is, onze cliënten tevreden zijn met de ondersteuning die ze ontvangen.

reactie op hoofdconclusies

In uw bestuurlijke nota zijn vijf hoofdconclusies geformuleerd. Deze zijn hierna cursief weergegeven met daaronder de reactie van ons college.

1 Wijkteams hebben een centrale rol in een beoogde 'transformatie' van (dure) tweedelijnszorg naar (goedkopere) ondersteuning, zelfredzaamheid en ondersteuning vanuit de eigen sociale omgeving van cliënten. Die transformatie is niet gerealiseerd. Dit blijkt uit het volgende:

a De gemeente heeft te grote verwachtingen van het beroep dat wijkteams kunnen doen op zelfredzaamheid van cliënten en ondersteuning vanuit hun eigen sociale omgeving. Als dit beroep al mogelijk is, dan leidt het nauwelijks tot vermindering van professionele ondersteuning.

b Wijkteams slagen er nauwelijks in om vroegsignalering vanuit het zogeheten wijknetwerk te stimuleren en het lukt hen ook niet om dit in te schakelen bij de ondersteuning van cliënten.

Wijkteams hebben te weinig tijd om contacten met het wijknetwerk te leggen.

c Het merendeel van de cliënten van wijkteams heeft uiteindelijk toch tweedelijnszorg nodig en de vraag naar tweedelijnszorg (jeugdhulp en Wmo) is alleen maar toegenomen.

Reactie van het college:

Wij herkennen uw conclusie dat de transformatie nog niet afgerond is. Dit is ook nooit de doelstelling of verwachting geweest. Ook is het op basis van aanwezige kennis niet realistisch te veronderstellen dat de transformatie – in de context van de bezuinigingen en grote veranderingen – na een periode van drie jaar volledig gerealiseerd wordt. Ervaringen met decentralisaties in andere landen waaronder Denemarken hebben geleerd dat zo een omslag ertoe leidt dat meer cliënten in zorg komen, waarbij sprake is van een zogenaamde “boeggolf”.

Begin dit jaar is door een samenwerkingsverband van onderzoeksinstellingen op basis van de landelijke evaluatie van de Jeugdwet ook onderkend dat de beoogde transformatie nog niet gerealiseerd is en dat hiervoor meer tijd nodig is.¹ Deze evaluatie bevestigt eerdere bevindingen.²

Onder punt a stelt u dat de gemeente te grote verwachtingen heeft van het beroep dat wijkteams kunnen doen op zelfredzaamheid van cliënten en ondersteuning vanuit hun sociale omgeving. Deze grote verwachtingen hebben wij niet en deze verwachtingen zijn aan de voorkant ook niet gekwantificeerd (bijvoorbeeld in de vorm van ‘targets’). Uitgangspunt in onze visie is wat mensen zelf en met hulp van die dichtbij hen staan – zoals vrienden, familie en burens – kunnen organiseren. Daarnaast zetten wij in op het stimuleren van deze zelf- en samenredzaamheid waar dat mogelijk is. Dit is ook één van de belangrijke pijlers van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Veel mensen kunnen op eigen kracht en binnen eigen mogelijkheden of met inzet van familie, hun sociaal netwerk hun eigen leven leiden. Waar dat niet lukt, biedt ons college hulp en ondersteuning. Dat deze zelf- en samenredzaamheid niet een oplossing is voor alles, is ook iets wat door het college onderkend wordt. Wij bieden daarom ook aan Rotterdammers die dat nodig hebben hulp en ondersteuning aan, zoals bijvoorbeeld die vanuit het wijkteam. Dit past ook bij onze visie van zorg dichtbij. Hierbij stimuleren we de cliënten en diens omgeving zodat op de langere termijn de meest duurzame oplossing wordt gevonden. Deze uitgangspunten zijn ook herbevestigd in ‘Zorg voor elkaar, het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018’ dat op 13 oktober 2016 door de gemeenteraad is vastgesteld.

Op basis van uw onderzoek geeft u onder punt b aan dat vroegsignalering vanuit het wijknetwerk en het inschakelen van hen niet lukt bij de ondersteuning aan cliënten. Hier zijn wij het niet mee eens. In totaal komt 40% van alle meldingen bij het wijkteam vanuit het wijknetwerk vandaan. Juist door samenwerking aan te gaan met formele partners (bijv. huisartsen, scholen, woningcorporaties) en informele partners (bijv. speeltuinen, zelforganisaties) zien we dat het melden vanuit die partners toeneemt. Zo hebben we met de regionale huisartsenkring de handen ineen geslagen om de wijkteams en de huisartsen te stimuleren tot een betere verbinding. Hierbij is erin geïnvesteerd dat wijkteams en huisartsen elkaars werkwijze kennen, elkaar

¹ Nivel, Nji, SCP, Universiteit Leiden, Stichting Alexander en twee academische werkplaatsen Jeugd (Groningen en Tilburg)) onder verantwoordelijkheid van ZonMw, “Eerste evaluatie Jeugdwet”, januari 2018. Deze evaluatie bevestigt eerdere bevindingen (o.a. TAJ-rapportage april 2017 en Monitor Sociaal Domein 2016).

² O.a. TAJ-rapportage april 2017 en Monitor Sociaal Domein 2016.

weten te vinden en er zijn afspraken gemaakt over verwijzing. Zo gaan koppels van wijkteammedewerkers in Noord alle huisartsen in het gebied langs om nader kennis met elkaar te maken, informatie uit te wisselen over de problematiek die in het gebied speelt en om aanvullende afspraken met elkaar te maken. Ook zijn er samenwerkingsafspraken gemaakt met scholen, school maatschappelijk werk en passend primair onderwijs, omdat zij een belangrijke vindplaats vormen voor jongeren die ondersteuning nodig hebben en ook een grote rol spelen in het kader van vroegsignalering. Wijkteams in Hoogvliet hebben bijvoorbeeld voor alle scholen binnen het wijkteam een contactpersoon aangewezen. Zo kunnen de scholen en de wijkteams elkaar sneller en makkelijker vinden wanneer er casussen opspelen. Ook partijen waar we geen formele samenwerkingsafspraken mee hebben en waar je deze samenwerking minder verwacht weten ons te vinden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een melding vanuit een slijterij van een verwaarloosde man, waarbij het wijkteam ingeschakeld wordt. Dit zijn maar een paar voorbeelden van acties die opgepakt worden om vroegsignalering vanuit het wijknetwerk te versterken. Wij zien een groeiende tevredenheid onder de partners met wie we samenwerken. De komende jaren blijft de versterking van het wijknetwerk nog steeds een belangrijke opgave, zodat het wijkteam snel en goed gevonden wordt.

Onder punt c stelt u dat het merendeel van de cliënten van de wijkteams uiteindelijk toch tweedelijnszorg nodig heeft en dat de vraag hiernaar alleen maar toegenomen is. Op basis van het onderzoek dat u heeft gedaan, zijn we van mening dat deze conclusie over zo een beperkte periode niet zo hard gemaakt kan worden. Zoals bovenstaand aangegeven wijzen ervaringen met decentralisaties in andere landen uit dat op korte termijn zo een grote verandering eerder geld kost dan besparing oplevert. Wij zien dat onze wijkteams steeds meer Rotterdammers bereiken dan voorheen. Dit was ook precies de bedoeling wanneer de zorg dichtbij georganiseerd wordt. Hiermee is de totale vraag naar hulp toegenomen, zo ook die naar specialistische zorg. De vraag is wel wat het effect is voor de totale zorg en de kosten hiervan op de langere termijn. Ons uitgangspunt blijft dat Rotterdammers die de zorg en ondersteuning nodig hebben die ook krijgen.

2 Het is te verwachten dat de gemeente ook met de ingezette doorontwikkeling de transformatie niet zal realiseren. Hiervoor zijn de volgende redenen:

a De gemeente onderkent de in conclusie 1 genoemde problemen onvoldoende of pakt deze niet of niet adequaat aan.

b De toepassing van instrumenten is te veel een doel op zich geworden. De gemeente belast wijkteammedewerkers te veel met regels, targets en administratieve procedures die hun professionele handelingsruimte verkleinen, terwijl juist het vergróten van die ruimte uitgangspunt van de transformatie is.

c De gemeente bevordert onvoldoende dat wijkteams kennis en ervaringen uitwisselen. Wijkteams leren hierdoor onvoldoende van elkaar. Bovendien leidt dit er soms toe dat cliënten in gelijke situaties niet gelijk behandeld worden. De gemeente bestrijdt de verschillen vooral met het schriftelijk vastleggen van werkprocessen die het leervermogen juist belemmeren.

d Er is een patroon dat de gemeente signalen vanuit de uitvoering onvoldoende oppakt op beleidsniveau. Tal van knelpunten die het functioneren van wijkteams belemmeren en al sinds 2016 of 2015 bekend zijn, blijven hierdoor bestaan.

Reactie van het college:

Het college deelt uw conclusie niet dat met de ingezette doorontwikkeling de transformatie niet gerealiseerd zal worden. Zoals ook onder conclusie 1 opgenomen

erkennen wij dat na drie jaar de transformatie nog in volle gang is. De gemeente werkt ook voortdurend aan de verdere verbetering van de wijkteams. Binnen deze verbetering ontstaan soms dilemma's in onderwerpen die ogenschijnlijk op gespannen voet met elkaar staan. Een voorbeeld hiervan is de spanning tussen de professionele ruimte die de wijkteamprofessional nodig heeft om maatwerk aan de cliënt te leveren en de uniformiteit in de zorglevering die onze cliënten en partners van ons mogen verwachten. Dit dilemma is ook binnen uw onderzoek geconstateerd en geldt niet alleen voor wijkteams maar voor alle zorgterreinen breed.

Om de professionele ruimte te kunnen bieden is het nodig om met kaders te werken. Immers de ruimte ontstaat door deze kadering. Het gebruik van normen en professionele standaarden draagt bij aan het bieden van verantwoorde hulp en ondersteuning aan cliënten. Van de professionals mag ook worden verwacht dat zij – tot een bepaalde hoogte – op een eenduidige manier de zorg aan een cliënt leveren. Dit komt de kwaliteit en de veiligheid van de geboden hulp en ondersteuning ten goede en biedt daarnaast duidelijkheid voor cliënten en partners over wat zij mogen verwachten. Zo hebben de inspecties recent in een rapport geoordeeld dat zij van professionals binnen wijkteams verwachten dat zij op een eenduidige werkwijze de veiligheidsrisico's inschatten en vastleggen.³

Hiermee delen wij uw conclusie zoals opgenomen onder punt b niet. Het gebruik van instrumenten zoals het Vraaganalyse-instrument (VAI) en het Licht Instrument Risicotaxatie Kindveiligheid (LIRIK) door wijkteamprofessionals heeft als doel om gestructureerd een uitvraag te doen met betrekking tot de problematiek van een cliënt en de risico's die kunnen spelen met betrekking tot kindveiligheid. Het gebruik van deze instrumenten behoort ook tot de professionele norm. Ook andere eerstelijns professionals brengen systematisch vragen in kaart en leggen die vast. Zo wordt het meten en in het dossier vastleggen van de bloeddruk van een patiënt bij de huisarts ook niet gezien als een administratieve last. Van onze wijkteamprofessionals wordt verwacht dat zij alle problemen die achter de voordeur spelen in kaart brengen en oppakken. Zij worden ook getoetst – onder andere door inspecties én Wmo Toezicht – op kwaliteit van de geboden hulp en ondersteuning. Hiermee is het gebruik van deze instrumenten belangrijk ook ter bescherming van de professionals. Wij zullen het gesprek met medewerkers (blijven) aangaan over de achterliggende gedachte en bedoeling van deze instrumenten en de eventuele belemmeringen die zij op dit vlak ervaren.

Onder punt c concludeert u dat cliënten in gelijke situaties niet gelijk behandeld worden, doordat er weinig kennis en ervaring gewisseld zou worden. Deze conclusie herkennen wij niet geheel. Het bieden van maatwerk aan cliënten is nodig. In allerlei vormen en (casuïstiek)overleggen wordt de ervaringen en kennis tussen medewerkers gedeeld. Daarnaast komen medewerkers vanuit verschillende wijkteams regulier bij elkaar op thema's als huiselijk geweld, 'bankslapers', persoonsgebonden budget, om met elkaar het gesprek aan te gaan. Dit versterkt niet alleen de onderlinge samenwerking maar uiteraard ook de eenduidigheid in de werkwijze en wat de cliënten hiervan mogen verwachten. De doelen gelijke behandeling van cliënten én

³ Zie hiervoor het rapport van de vier rijksinspecties van het Toezicht Sociaal Domein (TSD), "Borgen van veiligheid door het Wijkteam Vlaardingen na overdracht vanuit Veilig Thuis", april 2018.

het bieden van maatwerk aan cliënten, kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Zoals u zelf concludeert vinden wij ook dat er ruimte voor de professional nodig is.

Tot slot, geeft u onder punt d aan dat er een patroon is dat signalen vanuit uitvoering onvoldoende op beleidsniveau worden opgepakt. Wij erkennen dat er een spanning kan zijn tussen beleid en uitvoering. Uw conclusie dat sprake zou zijn van een patroon waarbij signalen vanuit uitvoering onvoldoende worden opgepakt, herkennen wij echter niet. Binnen de verschillende werkgroepen en programma's vanuit beleid wordt aandacht besteed om ervoor te zorgen dat keuzes en ontwikkelingen op beleidsniveau aansluiten bij de behoefte en zorgen vanuit de praktijk. Juist vanuit die behoefte hebben we veel veranderingen sinds 2015 doorgevoerd. Zo is als het gaat om de invoering van het nieuwe registratiesysteem – met als doel vereenvoudiging van de registratie door de professionals – gekeken naar een zorgvuldig tijdsplan en de wensen van professionals hierover. Ook binnen het verbetertraject 'zorg in beweging' dat nu loopt zijn verbeterdoelen benoemd die vanuit de praktijk geformuleerd zijn. Zo zijn voor samenwerking binnen het netwerk basisafspraken opgesteld die duidelijkheid aan wijkpartners en het wijkteam bieden over wat je van elkaar kan verwachten. Binnen die afspraken is er voor professionals ruimte voor verdere invulling. Bij de toekomstige veranderingen blijft het van belang om het tempo te kiezen dat past bij het absorptievermogen van professionals en de zorgvuldigheid die zij belangrijk vinden.

3 De overgrote meerderheid van cliënten die ondersteuning hebben gekregen van het wijkteam is hier tevreden over. De gemeente kan echter onvoldoende waarborgen dat hulp vragende inwoners die ondersteuning tijdig krijgen. Hun problemen zijn namelijk veelal al ernstig opgelopen als zij bij het wijkteam worden aangemeld en bovendien zijn er wachtlijsten voor wijkteams. De gemeente miskent dit. De rapportages van de gemeente verhullen dat er wachtlijsten zijn.

Reactie van het college:

De gemeente herkent de conclusie dat de bewoners die vanuit het wijkteam hulp hebben ontvangen hier tevreden over zijn. Dit is ook de kern van het werk dat onze wijkteams doen. Deze cliënttevredenheid komt ook naar voren in de cliëntervaringsonderzoeken die wij zelf laten uitvoeren. Het cliëntervaringsonderzoek onder volwassenen laat zien dat zij – als het gaat om aspecten als algemene tevredenheid, bejegening, betrouwbaarheid, deskundigheid en effectiviteit – hiervoor een cijfer van een 8.0 geven. Het cliëntervaringsonderzoek onder jeugd in 2016 laat zien dat 84% van jeugdcliënten tevreden is over de ontvangen hulp vanuit het wijkteam en de snelheid van de doorverwijzing.

Verder constateert u dat sprake is van wachtlijsten die de gemeente zou 'verhullen'. Hier herkennen wij ons nadrukkelijk niet in. De registratie van de ondersteuningstrajecten gebeurt op dit moment nog binnen twee verschillende systemen. Om die reden is de informatie met betrekking tot de wachttijden niet automatisch te verkrijgen en houden de wijkteams apart informatie bij over het aantal casussen dat door een wijkteammedewerker wordt opgepakt en het aantal casussen dat nog niet opgepakt is. Ook wordt sinds oktober 2017 per casus bijgehouden hoe gescoord wordt op een aantal basisafspraken die gemaakt zijn over de dienstverlening. Hierbij gaat het om afspraken als dat het wijkteam binnen 48 uur na de melding contact opneemt met de melder. Hierna is binnen vijf werkdagen contact met de Rotterdammer, die aangemeld is. Na dit contact ontvangt de professional meer

informatie en maken zo een inschatting van de situatie waarin de Rotterdammer verkeert. Door een juiste triage wordt een urgente situatie snel herkend en wordt in die gevallen meteen gehandeld. In alle andere gevallen is de afspraak om binnen 10 dagen een eerste (keukentafel)gesprek met de betreffende Rotterdammer te hebben.

In het algemeen geldt dat wachttijd op (niet-acute) hulp en ondersteuning normaal is en ook niet zorgelijk. Dit geldt niet alleen voor de wijkteams, maar ook voor huisartsen, therapeuten en andere zorgprofessionals. Doordat de wijkteamprofessionals nadat een melding is ontvangen bepalen of sprake is van urgente gevallen kunnen deze met voorrang behandeld worden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als sprake is van gezondheids- en veiligheidsrisico's binnen het gezin. Het maken van deze afweging en de snelheid waarbinnen gehandeld wordt behoort ook tot de professionele ruimte van een medewerker.

Door het bijhouden van de caseload binnen de wijkteams, de aanmeldingen in het aanmeldteamoverleg te bespreken en door hier structureel overleg over te voeren wordt gekeken of professionals tegen problemen aanlopen en wat nodig is om deze op te lossen. Incidenteel kan het voorkomen dat er wachttijden zijn ook in overleg met andere wijkteams opgepakt worden.

Tot slot, geeft u in de conclusie aan dat de problemen van cliënten oplopen als zij bij het wijkteam aangemeld worden. Wij zien ook dat bij de cliënten die bij het wijkteam aangemeld worden sprake is van problemen, die in sommige gevallen vergevorderd zijn. Dit heeft er mee te maken dat de wijkteams ook meer cliënten met complexe problematiek bereiken. Daarnaast is het wijkteam ook bedoeld voor complexere en/of intensievere hulpvragen die op meerdere leefgebieden kunnen spelen. Voor lichtere en eenvoudige problematiek zijn er voorliggende voorzieningen, waaronder het welzijnsveld en het wijknetwerk, waar de cliënt terecht kan.

4 De wachttijsten zijn ontstaan door een combinatie van drie factoren: de toegenomen instroom van cliënten, de lange doorlooptijd van hulptrajecten en een hoge werklast voor wijkteammedewerkers door administratieve verplichtingen. De gemeente onderkent deze oorzaken onvoldoende.

Reactie van het college:

Deze conclusie onderschrijven wij slechts ten dele. De toename ten opzichte van 2015 in het aantal cliënten dat binnen een wijkteam instroomt herkennen wij. Doelstelling van het beleid is steeds geweest om hulp en ondersteuning eerder en dichterbij Rotterdammers te organiseren. Met de wijkteams en de VraagWijzers is dat gelukt. Er worden steeds meer mensen met hulp en ondersteuning bereikt. Met betrekking tot de doorlooptijd van hulptrajecten geldt, dat hiervoor richtinggevende normen zijn vastgesteld om de hulpverleners enige houvast te bieden bij de duur van de hulp en ondersteuning. Uitgangspunt is dat maatwerk aan cliënten geleverd wordt en dat professionals de ruimte hebben om van de normen hiervan af te wijken wanneer dit nodig is.

U benoemt als oorzaak van wachttijsten ook de hoge werklast voor wijkteammedewerkers door administratieve verplichtingen. Onze aandacht gaat uit naar administratieve lasten voor professionals en het beperken hiervan. Dit wordt onder andere aangepakt met de introductie van het nieuwe registratiesysteem GIDSO dat in het najaar ingevoerd wordt. Daarnaast zullen wij ook aandacht besteden aan

training van wijkteamprofessionals om zaken kort en bondig vast te leggen, zoals bijvoorbeeld informatie die in het ondersteuningsplan van de cliënt opgenomen wordt.

Met de introductie van het nieuwe registratiesysteem GIDSO zal met ingang van 1 januari 2019 de registratie vereenvoudigd worden doordat de professionals niet langer aparte werklijsten moeten bijhouden over de caseload en de status van de casussen.

5 Wijkteams dienen een bijdrage te leveren aan het realiseren van een besparing op de kosten van Wmo en Jeugdhulp. De beoogde besparing is echter niet gerealiseerd. De totale kosten van Wmo en jeugdhulp zijn in de periode 2015-2017 zelfs toegenomen en zullen naar verwachting in 2018 verder toenemen.

Reactie van het college:

Deze conclusie onderschrijven wij ten dele. De per 2015 doorgevoerde decentralisatie is reeds gepaard gegaan met grote bezuinigingen vanuit het Rijk. Op basis van aanwezige kennis en ervaring is het niet realistisch om te verwachten dat in een periode van drie jaar een (aanvullende) besparing gerealiseerd zou worden. De literatuur wijst uit dat besparing op gespecialiseerde zorg door inzet van meer preventie en eerdere hulp, zich later uitbetaalt en dat er op korte termijn dubbele kosten zijn: de boeggolf. Zie in dit kader ook onze reactie op conclusie 1. Ook de beweging naar zorg dichtbij en zorgen dat Rotterdammers langer thuis wonen (extramuralisering) zorgt voor extra belasting. Hiervoor hebben wij juist in het doorontwikkelplan zorg, welzijn en jeugdhulp extra investeringen gemaakt.

Daarnaast geldt in het algemeen dat de onderlinge afhankelijkheid van de diverse segmenten in de zorgketen groot is. De wijkteams vormen hierin één van de segmenten, naast de wijknetwerken, de gemeentelijke loketten en de gespecialiseerde zorg. Kostenbeheersing is een integrale opgave voor de gehele keten. Dit betekent dat het realiseren van een besparing op de kosten van de Wmo en Jeugdhulp vanuit de wijkteams geen doel op zich is en ook dat hiervoor door ons geen concrete doelstellingen zijn geformuleerd. De verschuiving naar lichtere zorg proberen we mogelijk te maken door een brede uitvraag van de problematiek van een cliënt te laten doen. Hierbij wordt gekeken welke problematiek vanuit het voorveld (bijv. welzijn) opgepakt zou kunnen worden en welke door het wijkteam en/of gespecialiseerde zorg. Hiermee wordt voorkomen dat cliënten meteen en onnodig doorverwezen worden naar gespecialiseerde ondersteuning. Echter als gespecialiseerde hulp direct nodig is, moet die ook beschikbaar is. We werken volgens het principe van 'matched care'. Uitgangspunt blijft wel dat Rotterdammers die de zorg en ondersteuning nodig hebben, die ook krijgen en hier ook tevreden over zijn. Er zijn nog steeds veel partijen rondom een gezin met meervoudige problematiek betrokken en dit vraagt aandacht in de onderlinge afstemming zodat de zorg vanuit het principe 'één gezin, één plan en één regisseur' geleverd kan worden.

reactie op aanbevelingen

In uw bestuurlijke nota zijn 11 aanbevelingen geformuleerd. Deze staan hierna cursief weergegeven met daaronder de reactie van het college.

1 Geef medewerkers meer professionele handelingsruimte om cliënten zo goed mogelijk te ondersteunen, door het aantal regels, richtlijnen en targets (ook wel 'hard controls') voor wijkteams te verminderen. Laat in ieder geval het volgende vervallen:

- de richtlijn dat hulp binnen zes maanden (volwassenen) of negen maanden tot een jaar (jeugd) moet worden afgesloten;
- de regel dat medewerkers na afsluiting van een casus maximaal drie maanden een 'vinger aan de pols' mogen houden bij cliënten;
- de targets (servicenormen) over minimumpercentages van het aantal cliënten waarbij voorgeschreven werkprocessen (zoals invullen van het aanmeldingsformulier en het ondersteuningsplan) correct en tijdig zijn toegepast.

Reactie van het college:

Wij omarmen de aanbeveling om de bovengenoemde regels en richtlijnen te laten vervallen niet. Wel onderschrijven wij het belang om de professionals de ruimte te geven. Volgens ons bieden de geldende richtlijnen de professionals juist een houvast om professionele ruimte te nemen

Ten algemene geldt dat medewerkers altijd de ruimte hebben om af te wijken van de genoemde richtlijnen. Deze zijn opgesteld om medewerkers de handvaten te bieden over de hulp en ondersteuning die geboden wordt. Dit is in het belang van de kwaliteit en de veiligheid van de geleverde zorg en de verantwoording hierover die bijvoorbeeld de inspectie gevraagd kan worden. Afwijken van de richtlijnen is altijd mogelijk wanneer dit gemotiveerd wordt en in het belang van de cliënt is. Het geheel loslaten van deze richtlijnen is ook niet wenselijk gelet op het aandachtspunt van eenduidigheid in de zorgverlening naar de cliënt toe. Zie hierover ook onze reactie bij conclusie 2 en het voorkomen van situationele ongelijkheid.

Zo geldt bijvoorbeeld dat de richtlijn dat hulp vanuit het wijkteam binnen zes of negen maanden geleverd wordt, opgesteld is vanuit de gedachte dat de wijkteams snel en wendbaar zijn en de ruimte hebben om zorg te leveren aan Rotterdammers die dat nodig hebben.

Wat betreft nazorg geldt dat deze op verschillende manieren geleverd kan worden en afhankelijk is van de keuze die een professional maakt. Denk hierbij aan de rol van het welzijnsveld, inzet vanuit de Wmo of bij iemand vanuit het sociale netwerk van de cliënt die de nazorg oppakt. Met 16.500 ondersteuningstrajecten vanuit het wijkteam op jaarbasis is het ook niet realistisch dat de wijkteams bij al deze cliënten nazorg blijven leveren.

Ook doet u de aanbeveling om de targets over minimumpercentages van het aantal cliënten waarbij voorgeschreven werkprocessen zijn toegepast, zoals het invullen van het aanmeldformulier, los te laten. De gemeente hanteert geen targets op het correct invullen van het aanmeldingsformulier. Wel zijn er servicenormen vastgesteld die de cliënten richting geven met betrekking tot wat zij kunnen verwachten van de dienstverlening en ondersteuning van het wijkteam. De kerntaak van de wijkteams is ook om snel op af te gaan zodat cliënten die een urgente situatie verkeren met voorrang behandeld kunnen worden.

Zoals bovenstaand aangegeven geven de genoemde richtlijnen en regels een handvat wat de reële verwachtingen zijn over de hulp die vanuit het wijkteam geboden wordt. Het behoort tot de professionele ruimte van de medewerker om een afweging te maken of het afwijken van een norm nodig is in het belang van de cliënt en deze dan ook vast te leggen. Op basis van uw aanbevelingen constateren wij dat deze boodschap mogelijk niet altijd goed geland is bij een deel van de uitvoering. Wij zullen

de achterliggende gedachte en bedoeling van deze instrumenten bespreken met onze professionals.

2 Bewerkstellig dat wijkteammedewerkers minder tijd aan administratieve taken hoeven te besteden, zodat zij meer tijd kunnen besteden aan het ondersteunen van cliënten en het opbouwen en onderhouden van contacten met organisaties in de wijk. Richt daartoe een minder tijdrovend systeem van rapportage in dat aansluit bij professionele hulpverleningsnormen over verantwoording. Verplicht in ieder geval gebruik van het VAI niet meer.

Reactie van het college:

Het college omarmt deze aanbeveling niet. Zoals ook in onze reactie bij hoofdconclusie 2, geldt dat het VAI geen administratieve verplichting is die ten koste gaat van de zorgverlening aan cliënten. In kaart brengen van problemen en het vastleggen is voor alle andere professionals ook een inhoudelijk deel van hun werk. Wel vinden wij het terugdringen van de administratieve lasten van de wijkteams belangrijk, vooral wanneer dit ten kosten zou gaan van de hulp en ondersteuning aan cliënten. Mede om die reden wordt in het najaar 2018 een nieuw registratiesysteem GIDSO ingevoerd waardoor een meer eenduidige en eenvoudiger registratie bij de verschillende gemeentelijke loketten en de wijkteams in gebruik zal worden genomen. Bij de ontwikkeling van dit systeem heeft de gebruiksvriendelijkheid van het systeem voor de medewerkers een belangrijk aandachtspunt gevormd. De inrichting van dit nieuwe systeem is ook in nauwe afstemming met een vertegenwoordiging vanuit de wijkteams gedaan. Ook zal in dit nieuwe systeem een verbeterde versie van de ondersteuning bij de vraaganalyse (voorheen VAI) opgenomen worden. Dit nieuwe systeem zal er naar verwachting ook voor zorgen dat de administratieve lasten afnemen.

3 Neem maatregelen om te bewerkstelligen dat signalen vanuit de uitvoering beter worden onderkend en opgepakt. Maak hiertoe 'soft controls', gericht op een continue dialoog tussen beleidsniveau en wijkteamprofessionals, veel prominenter, zowel in het managen van de wijkteams als in het ontwikkelen van nieuw beleid.

Reactie van het college:

Hoewel we het niet geheel eens zijn met de conclusie die u op dit punt trekt, nemen wij uw aanbeveling over. Dit zullen wij doen door te onderzoeken in hoeverre ingezette acties moeten worden geïntensiveerd en/of aangepast. Hierbij zal gekeken worden of het reeds ingezette verbetertraject 'zorg in beweging' tot een meer structureel proces moet leiden. Binnen dit traject wordt op dit moment verkend wat nodig is voor de implementatie. Denk hierbij aan zaken als de nieuwe privacyregels, samenwerking met de politie en jeugdbescherming(-splein), Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond, Jeugd Bescherming Rotterdam Rijnmond, en de bereikbaarheid van de wijkteams. Dit wordt gedaan door met alle wijkteams het gesprek te voeren, waarbij in dialoog tussen beleid en wijkteamprofessionals wordt gekeken waar de wijkteams tegen aan lopen en wat nodig is als het gaat om het ontwikkelen van nieuw beleid.

Daarnaast zal ook gekeken worden naar het beter benutten van de overleggen die de gemeente met de gecontracteerde partijen voert, waaronder de 'praktijktafel' en de bestuurlijke tafel. Deze overleggen hebben tot doel om knelpunten in de uitvoering te bespreken en zo mogelijk op te lossen en om onderwerpen die cruciaal zijn voor de verbetering van de wijkteams gezamenlijk op te pakken.

4 Vergroot het lerend vermogen en bewerkstellig een meer eenduidige werkwijze van wijkteams, door in alle lagen van de directie MOW (zowel binnen de teams, tussen de teamleiders en tussen de rayonmanagers onderling) meer tijd te investeren in het onderling delen van kennis en ervaringen.

Reactie van het college:

Het college omarmt deze aanbeveling. Het vergroten van het lerend vermogen en het bewerkstelligen van een meer eenduidige werkwijze van de wijkteams vormt onderdeel van het verbetertraject 'zorg in beweging'. Daarnaast zal gekeken worden of en in hoeverre de ingezette acties met betrekking tot 'Lerende organisatie' geïntensiveerd moeten worden. Het doel van de lerende organisatie is om te leren vanuit de praktijk en op alle niveaus: lerende professionals, lerende teams én lerende organisatie. Een deel van de infrastructuur is hier in de afgelopen jaren al opgebouwd (casuïstiekbespreking, intervisie, themabijeenkomsten, het leerhuis, leren van klachten etc.) en dit wordt de komende tijd voortgezet en waar nodig geïntensiveerd en/of aangepast.

5 Registreer en monitor ingediende klachten en bezwaarschriften over wijkteams en gebruik de inhoud ervan van als informatie om van te leren en het functioneren van wijkteams te verbeteren.

Reactie van het college:

Het college omarmt deze aanbeveling. De gemeente houdt zelf de klachten en bezwaarschriften bij die zij over de wijkteams heeft ontvangen. Dit loopt mee via de Raadsmonitor welzijn, zorg en jeugdhulp die in oktober van dit jaar voor het eerst zal verschijnen.

Ook is in de contracten die met ingang van 1 januari 2018 zijn gesloten met de aanbieders de afspraak gemaakt dat er periodiek door de gecontracteerde partijen aan de gemeente gerapporteerd gaat worden over de ontvangen klachten. Hierbij gaat het om klachten die betrekking hebben op het professioneel handelen van een medewerker van de gecontracteerde partij. De daarbij behorende werkwijze wordt momenteel samen met de betrokken aanbieders uitgewerkt. Onderdeel van de werkwijze zal ook de monitoring en het leren van deze klachten zijn.

6 Maak inzichtelijk in rapportages hoe lang hulpvragers moeten wachten voordat zij daadwerkelijk ondersteuning krijgen van het wijkteam en neem die rapportages op in de Raadsmonitor over welzijn, zorg en jeugdhulp.

Reactie van het college:

Het college omarmt deze aanbeveling. Dit zal meelopen via het nieuw registratiesysteem (GIDSO). Ook zal onderzocht worden per wanneer de uitkomsten hiervan mee kunnen lopen met de raadsmonitor.

7 Bewerkstellig dat de wachtlijsten zo snel mogelijk verdwijnen, door op korte termijn de personele formatie van de wijkteams in ieder geval tijdelijk uit te breiden.

Reactie van het college:

Het college omarmt deze aanbeveling niet. Uitgangspunt is dat de gemiddelde caseload 15 cliënten per wijkteamprofessional bedraagt. Voor dit relatief lage aantal is bewust gekozen zodat kwaliteit en maatwerk aan de cliënt geboden kan worden en de

professional de ruimte heeft om hier goede invulling aan te geven. Deze kwaliteit zien we onder andere terug in de cliënttevredenheid. Ook is met de nieuwe inkoop per 1 januari 2018 de totale capaciteit van het aantal fte's toegenomen door 30 fte's extra in te kopen. In 2018 bestaat de formatie van de wijkteams uit in totaal 532 fte's die ingekocht zijn.⁴ Deze formatie is met ingang van 1 januari 2018 niet direct beschikbaar gekomen – onder andere vanwege de krapte op de arbeidsmarkt – maar is de maanden erna en wordt nu nog steeds opgebouwd. Op dit moment hebben we een aantal vacatures open staan.

8 Neem maatregelen om het individuele trainings- en scholingsaanbod voor wijkteammedewerkers beter te laten aansluiten op hun behoeften. Beperk daartoe onder meer het aantal verplichte cursussen en trainingen en maak afspraken met de moederorganisaties om te bewerkstelligen dat wijkteamleiders meer mandaat krijgen om scholingsbehoeften van hun teamleden te accorderen.

Reactie van het college:

Het college omarmt deze aanbeveling, maar merkt hierbij op dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van moederorganisaties en gemeente. De partners aan de bestuurlijke tafel delen dit ook en zitten zich hier ook voor in. De gemeente heeft met de moederorganisatie afgesproken – gezien de specifieke kennis die zij hierover hebben – dat het de verantwoordelijkheid is van moederorganisaties voor goed opgeleide (specialistische) medewerkers (voor het betreffende kennisgebied waar zij voor ingekocht zijn). Hierbij is bijvoorbeeld een deel van de scholing voor de jeugd-medewerkers verplicht om de door de Jeugdwet verplichte registratie (SKJ of BIG) te kunnen blijven behouden.

De meer generieke opleidingen en scholingen gebeuren in overleg tussen gemeente en de moederorganisaties. Het gevraagde mandaat voor dit onderdeel hebben de wijkteamleiders reeds.

9 Breng het personeelsverloop in de wijkteams en de oorzaken ervan in kaart en neem op basis van de uitkomsten daarvan maatregelen om het verloop te beperken.

Reactie van het college:

Het college omarmt deze aanbeveling. Het huidige beeld laat zien dat het personeelsverloop in de zorg een landelijk probleem is, dat niet alleen op stedelijk niveau aangepakt kan worden. In toenemende mate is er landelijk een gebrek aan voldoende (gekwalficeerde) medewerkers in de zorg. De dynamiek rond de inzet van de medewerkers in de wijkteams vormt daar een onderdeel van. Er lopen inmiddels zowel op landelijk als stedelijk/regionaal niveau acties om de arbeidstekorten in de zorg aan te pakken. Hierbij zijn de zorgaanbieders primair verantwoordelijk voor de personele inzet, waarbij de gemeente en het onderwijs ondersteunend zijn bij de ingezette initiatieven. Zo hebben de aanbieders in regio Rijnmond zich verenigd in “de Rotterdamse Zorg”, om het arbeidsmarktvraagstuk op te pakken. Op landelijk niveau wordt dit thema opgepakt, onder andere vanuit het actieplan van het ministerie van VWS ‘Werken in de zorg’.

⁴ Daarnaast is 173,88 fte (waaronder 72,4 fte wijkcoaches) in dienst van de gemeente Rotterdam. Ook is 13,49 fte gedragswetenschappers ingekocht.

Met de betrokken moederorganisaties zullen wij het personeelsverloop van de wijkteammedewerkers inclusief de oorzaken hiervan in kaart brengen. Op basis hiervan zal gekeken worden of en zo ja welke (aanvullende) maatregelen getroffen moeten worden.

10 Neem maatregelen om de huisvesting van wijkteams te verbeteren, in het bijzonder de beschikbaarheid van (geschikte) spreekruimtes.

Reactie van het college:

Het college neemt deze aanbeveling over. Na eerste ronde van reeds doorgevoerde verbeteringen op het gebied van huisvesting, wordt nu aanvullend onderzoek gedaan. In het kader van dit onderzoek worden de wensen van de wijkteamprofessionals in kaart gebracht. De eerste inventarisatie laat zien dat er vanuit wijkteamprofessionals – vanwege de veiligheid – meer behoefte is aan spreekkamers. De resultaten van dit onderzoek komen in de zomer van dit jaar beschikbaar. Op basis van het onderzoek zal gekeken worden welke maatregelen op dit vlak genomen kunnen worden. Hierbij is het streven is om zoveel mogelijk (keukentafel)gesprekken dichtbij de Rotterdammer thuis te doen, zodat zij meer op hun gemak zijn.

11 Bepaal in welke mate het realistisch is te verwachten dat wijkteams de eerstkomende jaren kunnen bijdragen aan het realiseren van een besparing op de kosten van Wmo en Jeugdhulp.

Betreft hierbij in ieder geval de bevindingen van het rekenkameronderzoek dat:

- de mogelijkheden om een groter beroep te doen op inzet van eigen kracht en het sociaal netwerk van cliënten beperkt zijn;*
- er op dit moment knelpunten bestaan waarvan de aanpak extra financiële middelen vereist, zoals de wachtlijsten voor de wijkteams en de gebreken in hun huisvesting;*
- er nog geen vooruitzicht is dat de wachtlijsten voor de specialistische hulp gaan verdwijnen. Dit betekent dat de wijkteams ook de komende jaren hulp zullen moeten blijven bieden aan cliënten die wachten op die hulp;*
- het merendeel van de cliënten van wijkteams uiteindelijk toch tweedelijnszorg nodig heeft. Bespreek de uitkomsten met de raad.*

Reactie van het college:

Wij omarmen deze aanbeveling ten dele. De per 2015 doorgevoerde decentralisatie is gepaard gegaan met grote bezuinigingen vanuit het Rijk. Het financieel beheersbaar houden van de Wmo en Jeugdhulp is een grote opgave voor alle gemeenten, niet alleen voor de gemeente Rotterdam. De wijkteams functioneren in de context van gehele zorgketen. Voor het financieel beheersbaar houdbaar houden van het Rotterdamse stelsel van zorg en welzijn voor de komende jaren hebben wij een maatregelenpakket ontwikkeld. In dit maatregelenpakket is de besparing op de kosten van Wmo en Jeugdhulp niet alleen een opgave voor de wijkteams, maar ook voor wijknetwerk, welzijn, de gemeentelijke toegang en de tweede lijn. Of het realistisch is om te verwachten dat het maatregelenpakket leidt tot een financieel houdbaar stelsel is afhankelijk van andere factoren, zoals het aantal cliënten, overloop naar en toegang tot zorg die onder andere wetten valt. Daarom is het op voorhand niet mogelijk om hier absolute zekerheid over te geven. Hierover blijven wij in gesprek met het Rijk om voldoende financiële middelen te ontvangen.

Met betrekking tot u aanbeveling rondom de inzet van eigen kracht en het sociaal netwerk verwijzen wij u naar onze reactie bij hoofdconclusie 1.

Met betrekking tot de wachtlijsten voor de gespecialiseerde jeugd geldt dat hiervoor de nodige acties lopen met name vanuit de Gemeenschappelijk Regeling Jeugdhulp Rijnmond met daarbij betrokkenheid van andere partijen in de gehele keten. Hierover is recent een brief aan de raad gestuurd.⁵

Uiteraard blijven we met de gemeenteraad het gesprek voeren over hoe we in Rotterdam, vanuit de ontwikkelopgaven die er liggen en de zorg die onze Rotterdammers nodig hebben, de komende jaren kosten van Wmo en Jeugdhulp beheersbaar kunnen houden. Hierbij zal ook ingegaan worden op de mogelijkheden en rol van alle betrokken partijen, zoals wijkteams. De wijze waarop we dit gaan doen zal in overleg met het nieuwe college worden bepaald.

3-2 nawoord rekenkamer

Het college heeft een uitgebreide bestuurlijke reactie geschreven op het rapport van de rekenkamer. Het maakt daarin enkele algemene punten en gaat vervolgens in op de hoofdconclusies en aanbevelingen.

Van de vijf hoofdconclusies onderschrijft het college er vier gedeeltelijk (1, 3, 4 en 5) en één niet (2). Van de elf aanbevelingen zegt het college er zeven over te nemen (het college gebruikt veelal de term 'omarmen'), één deels en drie niet. Afgaande op de toelichting die het college daarbij geeft, stelt de rekenkamer evenwel vast dat het college slechts vier aanbevelingen volledig overneemt (5, 6, 9 en 10). Van vier aanbevelingen is het onduidelijk of het college deze overneemt (3, 4, 8 en 11). De aanbevelingen 1, 2 en 7 neemt het college niet over.

Alvorens in te gaan op de reacties van het college op de afzonderlijke hoofdconclusies en aanbevelingen, maakt de rekenkamer eerst een algemene opmerking. De rekenkamer constateert dat de collegereactie helaas een bevestiging vormt van meerdere hoofdconclusies van het onderzoek, namelijk dat het college problemen met betrekking tot de wijkteams niet voldoende onderkent (hoofdconclusies 2a en 4), onvoldoende oppakt (hoofdconclusie 2d) of zelfs miskent (hoofdconclusie 3). In de reactie gaat het college grotendeels voorbij aan de bevindingen van het rekenkameronderzoek die deze conclusies onderbouwen. De rekenkamer vindt dit zorgelijk. Het college geeft in de reactie aan dat de hoge mate van cliënttevredenheid een basis is om "in alle rust" verbeteringen verder op te pakken. De rekenkamer ziet in de geconstateerde problemen geen aanleiding voor die rust, maar juist voor een besef van urgentie om deze problemen aan te pakken.

hoofdconclusies

In de reactie op hoofdconclusie 1 geeft het college aan dat de transformatie nog niet is afgerond en dit ook nooit de verwachting is geweest. In het algemene deel geeft het college zelfs aan dat "we na drie jaar aan het begin van de transformatie staan". Daarmee miskent het college de verwachting die het in 2014 had, namelijk dat al per eind 2015 een kostenreductie zou worden gerealiseerd. Het college heeft dit destijds onder meer aangegeven in de reactie op het rekenkamerrapport 'Zorg om de jeugd', waarin de rekenkamer wees op de risico's bij de invoering van de decentralisatie van de jeugdzorg.

⁵ Zie hiervoor brief met kenmerk 18bb2874, d.d. 10 april 2018.

In de reactie op deelconclusie 1a stelt het college geen grote verwachtingen te hebben gehad van zelfredzaamheid van cliënten en ondersteuning vanuit hun sociale omgeving. De rekenkamer wijst erop dat het college in het 'Wmo-kader - Rotterdammers voor elkaar- van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat' wel degelijk heeft gesteld dat wijkteams een beroep moeten doen op eigen kracht en het eigen netwerk van cliënten om daarmee bij te dragen aan een verschuiving van dure zorg naar lichte ondersteuning. Dit was zelfs een centraal uitgangspunt, wat onder meer blijkt uit genoemde titel van het Wmo-kader.

In de reactie op deelconclusie 1b suggereert het college dat vroegsignalering vanuit het wijknetwerk is geslaagd, met als argument dat 40% van alle meldingen bij het wijkteam komt vanuit het wijknetwerk. De rekenkamer wijst erop dat het probleem is dat deze meldingen veelal pas komen op het moment dat de problemen van cliënten al ernstig zijn opgelopen. Daarmee is dus geen sprake van vroegsignalering. Verder valt het de rekenkamer op dat het college niet reageert op de conclusie van de rekenkamer dat wijkteammedewerkers te weinig tijd hebben om contacten met het wijknetwerk te leggen, terwijl de rekenkamer de signalen van medewerkers hierover duidelijk heeft beschreven (zie paragraaf 4-2-2 van de nota van bevindingen).

In de reactie op deelconclusie 1c stelt het college dat het feit dat steeds meer Rotterdammers het wijkteam bereiken "ook precies de bedoeling was". Conclusie 1c gaat echter over het gebruik van specialistische zorg. Dat het merendeel van de wijkteamcliënten specialistische zorg blijkt nodig te hebben, was nu juist niet de bedoeling. Verder blijkt uit het rekenkameronderzoek dat problemen van cliënten vaak al ernstig zijn opgelopen als zij bij het wijkteam worden aangemeld. Ook dat was nu juist niet de bedoeling. Problemen van cliënten zouden juist in een vroeg stadium worden aangepakt om escalatie ervan te voorkomen (vroegsignalering).

In de reactie op deelconclusie 2b lijkt het college te suggereren dat de rekenkamer het gebruik van intake-instrumenten zoals de LIRIK afwijst. Dit is echter geenszins het geval. De strekking van de conclusie is dat de gemeente het gebruik van instrumenten (zoals het VAI en LIRIK) te veel verplicht stelt, ook in gevallen waarin het niet nodig is om ze te gebruiken. Het college geeft als vergelijkend voorbeeld het meten van de bloeddruk van patiënten door een huisarts. Om die vergelijking door te trekken: het is uiteraard belangrijk dat een huisarts de uitslag van een bloeddrukmeting vastlegt. Het is echter niet wenselijk om huisartsen te verplichten bij alle patiënten de bloeddruk te meten. Dit zou tot een zinloze werklast leiden. De huisarts bepaalt zelf, afhankelijk van de zorgvraag en zijn professionele inschatting, of zo'n meting nodig is. Die professionele handelingsruimte krijgen wijkteammedewerkers nu te weinig.

In de reactie op deelconclusie 2c stelt het college dat wijkteammedewerkers in casuïstiek- en andere overleggen ervaringen delen. Dit onderschrijft de rekenkamer. De strekking van de conclusie is echter dat dit onvoldoende gebeurt, niet alleen door wijkteammedewerkers, maar ook door rayonmanagers. Het college gaat voorbij aan de signalen van medewerkers die de rekenkamer heeft beschreven in paragraaf 5-3 van de nota van bevindingen. Verder stelt het college in de reactie op deze deelconclusie dat "gelijke behandeling van cliënten en het bieden van maatwerk (...) met elkaar op gespannen voet kunnen staan". De rekenkamer deelt dit standpunt niet. Het bieden van maatwerk is nodig, omdat niet elke situatie hetzelfde is. Dit laat echter onverlet

dat cliënten in *gelijke situaties* gelijk moeten worden behandeld. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit in de wijkteams niet altijd het geval is.

Dat er sprake is van een patroon dat signalen vanuit de uitvoering onvoldoende worden opgepakt, herkent het college niet, zo blijkt uit de reactie op deelconclusie 2d. In die reactie gaat het college echter in het geheel niet in op de geconstateerde knelpunten waarmee de rekenkamer deze conclusie heeft onderbouwd, zoals de problemen in de doorverwijzing vanuit Vraagwijzer, het feit dat het CJG nauwelijks doorverwijst naar het wijkteam, de problemen in de samenwerking tussen wijkteams en cluster W&I en het personeelsverloop dat de teamvorming frustreert.

In de reactie op hoofdconclusie 3 noemt het college uiteenlopende registratieproblemen, maar het is de rekenkamer niet duidelijk geworden of het college nu onderkent dat er wachtlijsten bestaan voor de wijkteams. Het college stelt wel dat het bestaan van wachttijd voor hulp van de wijkteams “normaal is en ook niet zorgelijk”. De rekenkamer begrijpt niet hoe het college dit kan rijmen met zijn eigen servicenorm dat binnen tien dagen na aanmelding een keukentafelgesprek met de cliënt moet plaats vinden en de bevinding dat die norm bij 64% van de cliënten niet wordt gehaald. Verder herkent het college dat problemen van cliënten veelal al ernstig zijn opgelopen als zij bij het wijkteam worden aangemeld, maar dit is volgens het college kennelijk geen probleem, aangezien “het wijkteam ook is bedoeld voor complexe en/of intensievere hulpvragen op meerdere leefgebieden”. Voor lichtere problemen kunnen cliënten volgens het college “terecht bij het welzijnsveld en het wijknetwerk”. Hiermee miskent het college ten eerste het belang van vroegsignalering (dus problemen aanpakken vóórdat zij escaleren) en ten tweede de bevinding van dit onderzoek dat het nauwelijks lukt om het wijknetwerk in te schakelen bij de ondersteuning van cliënten (zie hoofdconclusie 1b).

Uit de collegereactie op hoofdconclusie 4 is niet duidelijk op te maken of het college onderschrijft dat de lange doorlooptijd van casussen (gemiddeld tenminste twintig maanden volgens dit onderzoek, dus veel langer dan de gemeentelijke richtlijn van zes maanden voor volwassenen en negen tot twaalf maanden voor jeugd) bij heeft gedragen aan de wachtlijsten van wijkteams. Evenmin is duidelijk of het college onderschrijft dat de administratieve werklast van wijkteammedewerkers hieraan heeft bijgedragen.

In de reactie op hoofdconclusie 5 stelt het college dat het realiseren van een kostenbesparing op Wmo en jeugdhulp geen doel was van het college. Het college heeft echter in diverse beleidsdocumenten die het aan de raad heeft gestuurd echter wel degelijk aangegeven dat dit een doel was. Zo staat in de inleiding van het eerder in dit nawoord genoemde Wmo-kader uit 2014: “De opgave voor de komende jaren is de kracht van bewoners zodanig te versterken dat er minder dure geïndiceerde zorg nodig is”. In een brief van het college van 3 oktober 2017 staat dat maatregelen een daling van de zorguitgaven beogen zodat de uitgaven over enkele jaren weer binnen de door het rijk beschikbaar gestelde budgetten vallen. In de reactie stelt het college dat met de nu oplopende kosten sprake is van een te verwachten stijging op korte termijn door de ‘boeggolf’ van nieuwe cliënten. De rekenkamer heeft voor die boeggolf eerder gewaarschuwd, namelijk in het eerder genoemde rapport ‘Zorg om de jeugd’. Destijds gaf het college echter aan dat “de transformatie leidt tot een ander werkwijze die een kostenreductie beoogt. Hiermee wordt het risico van een boeggolf beperkt”. Het college is hierin dus verre van consistent.

aanbevelingen

Zoals in het begin van dit nawoord is aangegeven, neemt het college de eerste aanbeveling niet over. Het college stelt onder meer dat de richtlijn om de hulp binnen zes tot negen maanden af te sluiten, het wijkteam 'wendbaar' maakt. De bevindingen van het onderzoek duiden er echter op dat die richtlijn de wendbaarheid van het wijkteam juist beperkt. Verder stelt het college in reactie op deze aanbeveling dat het "niet realistisch is dat de wijkteams bij alle cliënten nazorg blijven leveren". De rekenkamer heeft dit ook zeker niet bedoeld met de aanbeveling. De strekking van de aanbeveling is om de richtlijn los te laten, zodat professionals zelf de ruimte krijgen om per geval te beoordelen of, en zo ja hoe lang, nazorg nodig is. Ten slotte stelt het college dat de instrumenten en regels mogelijk niet goed geland zijn bij een deel van de uitvoering en dat het daarom de achterliggende bedoeling van deze instrumenten nog eens wil gaan uitleggen aan de professionals. De rekenkamer raadt het college aan juist meer te luisteren naar de signalen van deze professionals over de werkbaarheid van deze instrumenten in de praktijk.

Het college zegt aanbeveling 3 en aanbeveling 4 over te nemen. Uit de toelichting van het college blijkt echter dat het nog onzeker is of het college de aanbevelingen daadwerkelijk overneemt. In reactie op aanbeveling 3 geeft het college namelijk aan dat het "zal onderzoeken" of acties moeten worden geïntensiveerd en dat "gekeken zal worden" of het verbetertraject 'zorg in beweging' tot een meer structureel proces moet leiden. Ook de reactie op aanbeveling 4 houdt de mogelijkheid open dat het college de aanbeveling niet daadwerkelijk overneemt. Het college stelt dat "gekeken zal worden of en in hoeverre de ingezette acties geïntensiveerd moeten worden".

In reactie op aanbeveling 7 (die het college niet overneemt), stelt het college dat met de nieuwe inkoop per 1 januari 2018 de totale capaciteit van de wijkteams met 30 fte is toegenomen tot in totaal 532 fte. De rekenkamer merkt op dat, binnen dit totaal, de formatie voor het jeugddeel van de wijkteams niet is toegenomen maar zelfs licht is gekrompen van 340 naar 335 fte. De rekenkamer heeft op grond daarvan vastgesteld dat de nieuwe formatieomvang de wachtlijsten voor het jeugddeel van de wijkteams in ieder geval niet weg kan nemen (zie paragraaf 3-2-1 van de nota van bevindingen).

Het college zegt aanbeveling 8 over te nemen, maar uit de toelichting van het college is niet op te maken of het college nu werkelijk iets gaat doen naar aanleiding van de aanbeveling. Zo blijkt uit de reactie niet of het college het aantal verplichte cursussen en trainingen voor wijkteammedewerkers zal verminderen, zoals in de aanbeveling staat.

Naar aanleiding van aanbeveling 11 stelt het college onder meer dat het niet op voorhand mogelijk is om "absolute zekerheid te geven" dat het door het college aangekondigde maatregelenpakket zal leiden tot een financieel houdbaar stelsel. De rekenkamer heeft echter alleen aanbevolen om te bepalen of het realiseren van besparingen realistisch is, niet om hier absolute zekerheid over te geven. Uit de reactie van het college kan de rekenkamer niet opmaken of het college de aanbeveling overneemt.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Sinds 1 januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor nieuwe taken op het gebied van zorg en jeugd. Het centrale idee achter deze decentralisaties is dat gemeenten beter dan het rijk in staat zijn om burgers snel te helpen bij zorg- of ondersteuningsvragen en burgers hulp te bieden die zoveel mogelijk aansluit op hun persoonlijke situatie, mogelijkheden en sociale netwerk. Daarbij heeft het rijk de gemeenten de opdracht meegegeven de stijgende zorgkosten te beperken. Deze decentralisaties betekenen een ingrijpende verandering van het sociale domein. Met de decentralisaties wil de wetgever bijdragen aan een omslag van de klassieke verzorgingsstaat naar een 'participatiesamenleving'. Dit wil zeggen dat aan eenieder die dat kan wordt gevraagd om verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.⁶ Participatie en zelfredzaamheid vormen de sleutelbegrippen. Indien de eigen kracht en zelfredzaamheid onvoldoende soelaas bieden, is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om haar burger hierin te ondersteunen en te begeleiden. Een integrale benadering is hierbij het vertrekpunt, ter voorkoming van versnippering en verkokering van de ondersteuning.⁷

Gemeenten zijn vrij in de wijze waarop zij invulling geven aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de decentralisaties. Zevenentachtig procent van de Nederlandse gemeenten, waaronder de gemeente Rotterdam, werkt daarbij met wijkteams.⁸

Omdat veel gemeenten werken met wijkteams, ligt de ontwikkeling en het functioneren van de wijkteams momenteel onder een 'vergrootglas'. Er is en wordt veel (wetenschappelijk) onderzoek gedaan naar het functioneren van de wijkteams.. Het eerste jaar na de decentralisaties lag de focus bij gemeenten op het garanderen van zorgcontinuïteit. In de eerste twee jaar na de invoering van de decentralisaties bleek uit diverse onderzoeken dat de wijkteams (nog) niet probleemloos functioneerden en er talloze verbeterpunten waren.⁹ Zo concludeerde Movisie in 2016 dat slechts 8% van de gemeenten aangaf dat de teams over voldoende capaciteit beschikken om aan alle taken toe te komen. Vooral het outreachende werk, organiseren van nuldelijnszorg, organiseren van informele hulp en buurthulp, preventie en vroegsignalering schoten er vooralsnog bij in.¹⁰ Verder bleken de teams te maken te hebben met een hoge caseload en werkdruk, waren ze veel tijd kwijt aan

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>, geraadpleegd op 28 februari 2017, Memorie van Toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en Memorie van Toelichting Jeugdwet 2015.

⁷ CPB, 'Decentralisaties in het sociale domein', september 2013.

⁸ Movisie, 'Sociale (wijk)teams in beeld, stand van zaken na de decentralisaties (najaar 2015)', februari 2016.

⁹ Inzake de Rotterdamse wijkteams zijn momenteel onder meer relevante onderzoeken uitgevoerd door de Erasmus Universiteit, Radboud Universiteit Nijmegen, en Ecorys, al dan niet in opdracht van de gemeente. Verder zijn door de gemeente Rotterdam zelf onderzoeken uitgevoerd, onder meer door OBI en door Concern Auditing.

¹⁰ Movisie, 'Sociale (wijk)teams in beeld, stand van zaken na de decentralisaties (najaar 2015)', februari 2016.

administratie en registratie en vormt de onderlinge afstemming om als team integraal te werken een knelpunt. Ook de gemeente Rotterdam werkte mee aan dit onderzoek.

Gelet op het bovenstaande dringt de vraag zich op welke knelpunten er op dit moment nog zijn in het functioneren van wijkteams en hoe de gemeente deze aanpakt. Onderdeel van die aanpak is de zogenoemde 'doorontwikkeling'. In oktober 2016 heeft de raad het plan 'Zorg voor Elkaar, het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp 2018' (hierna: Zorg voor Elkaar) vastgesteld.¹¹ Hierin is het voornemen opgenomen om de uitvoering van de taken in het sociaal domein door te ontwikkelen, waaronder ook de wijkteams. Voor de rekenkamer vormde het bovenstaande aanleiding om onderzoek te doen naar huidige knelpunten in het functioneren van wijkteams en de gemeentelijke aanpak daarvan.

1-2 context

1-2-1 beleidsterreinen

De wijkteams hebben taken op verschillende gemeentelijke beleidsterreinen. De belangrijkste zijn het Wmo-beleid en jeugdhulp. Het wettelijk kader wordt vooral gevormd door de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) en de Jeugdwet.¹² Beide zijn in januari 2015 in werking getreden. Deze wettelijke kaders zijn door de gemeente Rotterdam verwerkt in het Wmo-beleid 2015-2018 en het Jeugdhulpbeleid 2015-2018. In paragraaf 2-1 wordt de relevantie van deze wettelijke kaders nader toegelicht.

1-2-2 integrale wijkteams

Sinds januari 2015 beschikt elke wijk in Rotterdam over een wijkteam; in totaal zijn er 43 wijkteams.¹³ Volgens het concerndashboard waren er op peildatum 1 maart 2017 ten minste 3.047 volwassencasussen bij het wijkteam. Het aantal jeugdcasussen lag dat op dat moment hulp op 4.487.¹⁴

De wijkteams zijn 'integraal', dat wil zeggen dat zij ondersteuning bieden aan Rotterdammers van alle leeftijden bij problemen op uiteenlopende leefgebieden, zoals op het gebied van zorg, (geestelijke) gezondheid, omgang met geld en werken. Wijkteams bieden bijvoorbeeld opvoedondersteuning, gezinscoaching, hulp aan kinderen en volwassenen met psychische problematiek(en) en ondersteuning van verstandelijk beperkten. Om de integrale ondersteuning mogelijk te maken, bestaat elk wijkteam uit professionals afkomstig uit verschillende disciplines. Zo werken in de wijkteams onder meer wijkcoaches, maatschappelijk werkers en/of ouderenwerkers,

¹¹ Gemeente Rotterdam, 'Zorg voor elkaar, het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018', voorstel college van 28 juni 2016, vastgesteld door de raad op 13 oktober 2016.

¹² Daar de wijkteams met name worden ingezet voor het bieden van ondersteuning en begeleiding op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg, heeft de rekenkamer er voor gekozen om de Participatiewet buiten beschouwing te laten.

¹³ Gemeente Rotterdam, 'Productieplaat: inrichting 42 integrale wijkteams', 16 juli 2014. Sinds medio 2017 zijn er 43 wijkteams, in 2015 waren dat er 42.

¹⁴ Volgens het door de rekenkamer zelf geraadpleegde Concerndashboard, op 1 maart 2017. Hierbij is gekeken naar de gegevens behorende bij de KPI 'aantal openstaande zaken volwassenen MOW'. Het is niet uit te sluiten dat er meer cliënten worden geholpen dan in het dashboard staat (bijvoorbeeld indien niet alle cliënten daadwerkelijk worden geregistreerd). Daarnaast blijkt uit het dashboard van 1 maart 2017 onder meer dat van 505 cliënten bij de gemeente niet bekend is of zij op dat moment worden geholpen door een wijkteam of door een Vraagwijzer

jeugd- & gezinscoaches en consultants voor cliënten met een verstandelijke beperking.¹⁵ Elke wijkteammedewerker heeft een eigen specialisme en moet daarnaast basiskennis hebben van problemen op leefgebieden buiten het eigen specialisme.

Bewoners kunnen de wijkteams niet rechtstreeks benaderen. Er is een doorverwijzing nodig van één van de door de gemeente aangewezen 'loketten'. Die loketten zijn Vraagwijzer, Centraal Onthaal, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en het Jongerenloket.¹⁶ Een andere mogelijke toegang tot het wijkteam is een doorverwijzing van een andere organisatie die in de wijk (of stadsbreed) actief is, zoals een huisarts, de politie of een welzijnsorganisatie (het zogenoemde 'wijknetwerk').¹⁷

Indien de hulp van het wijkteam geen uitkomst biedt, kan het wijkteam de cliënt doorverwijzen naar de langdurige of specialistische tweedelijns hulp. Voor jeugdhulp geldt daarnaast dat een huisarts, jeugdarts of medisch specialist rechtstreeks kan doorverwijzen naar specialistische jeugdhulp.¹⁸

1-2-3 doorontwikkeling

De gemeente heeft meerdere plannen opgesteld die, (onder meer) dienen bij te dragen aan het verbeteren van het functioneren van wijkteams en daarmee mogelijk bijdragen aan het wegnemen van bestaande knelpunten. Ten eerste heeft de raad, zoals in paragraaf 1-1 al is aangegeven, in 2016 het plan Zorg voor Elkaar vastgesteld, waarin de doorontwikkeling van de wijkteams is genoemd. Cluster MO heeft vervolgens in het najaar van 2016 voor de doorontwikkeling van de wijkteams een projectplan opgesteld (Een effectief en outreachend wijkteam).¹⁹ Dit plan is onderverdeeld in zes deelonderwerpen ('sporen'). Deze sporen zijn doorontwikkeling profiel (1), dienstverleningsconcept (2), drang, dwang en bemoeizorg (3), keten of netwerksamenwerking (4), inspiratie en innovatieagenda (5) en sturing wijkteams (6).²⁰ In de voortgangsrapportage van november 2017 over de doorontwikkeling staat dat "de tussentijdse resultaten van de doorontwikkeling nu worden opgeleverd".²¹ Genoemde resultaten zijn onder meer nieuwe werkafspraken tussen wijkteams en jeugdbescherming en aanscherping van de werkwijze bij casusregie.²²

De doorontwikkeling is daarmee nog niet afgerond. Cluster MO heeft in januari 2018 een implementatieplan opgesteld om nog te realiseren onderdelen van de doorontwikkeling in 2018 binnen de wijkteams door te voeren.²³ Ten tweede is in de

¹⁵ Gemeente Rotterdam, 'Productieplaat: inrichting 42 integrale wijkteams', 16 juli 2014.

¹⁶ Voor volwassenen vervult de VraagWijzer de rol van de toegang naar het wijkteam. Voor jeugdigen vervult het CJG de rol van de toegang naar het wijkteam. Bron: gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015-2018', juli 2014, pag. 19.

¹⁷ De gemeente Rotterdam hanteert daarvoor drie dienstverleningskanalen: telefonisch, digitaal, en fysiek.

¹⁸ Gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015-2018', juli 2014, pag. 9, 12, 13 en <http://www.rotterdam.nl/wijkteamsjeugdgezins>.

¹⁹ Gemeente Rotterdam, 'Opdrachtbeschrijving doorontwikkeling 2016, onderdeel: Effectief en outreachend wijkteam', oktober 2016.

²⁰ Gemeente Rotterdam, 'Opdrachtbeschrijving doorontwikkeling 2016, onderdeel: Effectief en outreachend wijkteam', oktober 2016, pag.3

²¹ Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp', brief van B en W aan de gemeenteraad van 28 november 2017, pag.6

²² Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp', brief van B en W aan de gemeenteraad van 28 november 2017, pag.6

²³ Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

aanbesteding van de wijkteams per 1 januari 2018 de personele bezetting van de wijkteams gegund aan zeven aanbieders, waarvan een deel bestaat uit verschillende aanbieders die samenwerken.²⁴ De gemeente wil met de aanbieders nadere afspraken maken over de “gezamenlijke doorontwikkeling” van de wijkteams.²⁵ Ten slotte is er de Regionale Transformatieagenda Jeugdhulp Rijnmond 2017-2018 (hierna RTA).²⁶ De RTA is vastgesteld door de gemeenschappelijke regeling samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond. De gemeente Rotterdam is deelnemer aan deze regeling. Eén van de actielijnen in de RTA is “het versterken van de lokale infrastructuur”.²⁷ De wijkteams maken onderdeel uit van die lokale infrastructuur.

1-2-4 ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid

Wijkteammedewerkers zijn in dienst van verschillende zorg- en welzijnsinstellingen. De gemeente heeft, middels een inkooprelatie met deze instellingen, medewerkers aangetrokken. De wijkteammedewerkers werken in de wijkteams onder functionele en operationele verantwoordelijkheid van de gemeente, maar blijven in dienst van de moederorganisatie. Elk wijkteam wordt geleid door een wijkteamleider die in dienst is van de gemeente. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de wijkteams is belegd bij het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), in het bijzonder bij de directie Maatschappelijke Ondersteuning in de Wijk (MOW). De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de wijkteams is in belegd bij de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg.

1-2-5 financiën

De kosten van wijkteams bestaan voor het overgrote deel uit de kosten van het wijkteampersoneel dat in dienst is van zorg- en welzijnsinstellingen. Voor 2017 heeft de gemeente voor die kosten € 42,3 mln. begroot. Voor alle andere kosten voor de wijkteams (waaronder het ambtelijke deel van de personeelskosten), heeft de gemeente in 2017 in totaal € 10,6 mln. begroot.²⁸

1-3 doel- en vraagstelling

Zoals beschreven in paragraaf 1-1 is en wordt veel (wetenschappelijk) onderzoek gedaan naar het functioneren van de wijkteams. Ook specifiek naar de wijkteams in Rotterdam is en wordt al veel onderzoek verricht, onder meer door de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), Radboud Universiteit Nijmegen (RU Nijmegen en de afdelingen Concern Auditing (CA) en Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van de gemeente. Het palet aan uitgevoerde onderzoeken beschouwend, constateerde de rekenkamer in de voorbereiding van dit onderzoek dat daarin het cliëntperspectief relatief onderbelicht is. Om goed inzicht te krijgen in resultaten die wijkteams realiseren, vindt de rekenkamer dit cliëntperspectief juist van groot belang. De

²⁴ De deelnemende aanbieders zijn Stichting Flexus Jeugdplein (combinatie van Stek Jeugdhulp, Trivium Lindenhof en Flexus Jeugdplein), Dock Rotterdam (combinatie van Dock, Centrum voor Dienstverlening, Radar Wmo en Kwadraad), SOL Sociaal BV, Parnassiagroep (fuseert met Antes), Stichting Radar Wmo Diensten (combinatie van Radar Wmo, Exodus en Futuro), Stichting JOZ (combinatie van Stichting JOZ, Humanitas, Flexus Jeugdplein en MEE) en Stichting MEE Rotterdam (combinatie van Middin, ASVZ, Pameijer en MEE). Bron: Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp', brief van B en W aan de gemeenteraad van 28 november 2017, pag.10.

²⁵ Gemeente Rotterdam, Bijlage 5 bij de aanbestedingsdocumenten, 'concept Raamovereenkomst 2018 wijkteams', pag.3.

²⁶ Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Regionale Transformatieagenda Rijnmond 2017-2018', versie AB 26 oktober 2016.

²⁷ Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Regionale Transformatieagenda Rijnmond 2017-2018', versie AB 26 oktober 2016, pag. 5.

²⁸ Informatie van cluster MO, per e-mail ontvangen op 10 maart 2017.

rekenkamer heeft in de doel- en vraagstelling van dit onderzoek dan ook nadrukkelijk het cliëntperspectief betrokken.

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- inzicht te krijgen in de resultaten van wijkteams, mede vanuit cliëntperspectief;
- inzicht te krijgen in knelpunten in het functioneren van wijkteams die de resultaten belemmeren;
- te beoordelen of te verwachten is dat de gemeente met de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp 2018 deze knelpunten zal oplossen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke resultaten bereiken wijkteams, mede vanuit cliëntperspectief, en is te verwachten dat de gemeente met de ingezette doorontwikkeling de knelpunten zal oplossen die deze resultaten belemmeren?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe moeten wijkteams volgens de gemeente functioneren en welke resultaten wil de gemeente hiermee bereiken?
- 2 Welke resultaten bereiken wijkteams, mede vanuit het perspectief van cliënten?
- 3 Welke knelpunten in het functioneren van wijkteams belemmeren de resultaten?
- 4 Pakt de gemeente bestaande knelpunten in het functioneren van wijkteams adequaat aan, bijvoorbeeld in de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp?

1-4 afbakening

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten relevant:

- De focus van het onderzoek ligt op de aanpak van knelpunten in het functioneren van wijkteams die de resultaten belemmeren, dus niet op onderdelen waarop het wijkteam juist wel goed functioneert. Op succesvolle aspecten in het functioneren is immers verbetering niet nodig of in ieder geval minder urgent. Wel heeft de rekenkamer bij het onderzoek meegenomen of de doorontwikkeling eventueel onderdelen bevat die het behouden van succesvolle aspecten in het functioneren van wijkteams juist kunnen belemmeren.
- De wijkteams hebben een centrale rol in het Rotterdamse stelsel van zorg, welzijn en jeugdhulp, maar de scope van het plan voor de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp 2018 is breder dan de wijkteams. De rekenkamer heeft zich in het onderzoek beperkt tot de delen van de doorontwikkeling die direct betrekking hebben op wijkteams of anderszins invloed kunnen hebben op hun functioneren.
- Bij de beoordeling van de aanpak van knelpunten (onderzoeksvraag 4) heeft de rekenkamer beoordeeld of de voorgenomen maatregelen in opzet adequaat zijn om de geconstateerde knelpunten op te lossen. De rekenkamer heeft dus niet beoordeeld of de gemeente de maatregelen ook adequaat uitvoert.
- De rekenkamer heeft in de analyse van de aanpak van knelpunten ook maatregelen meegenomen die strikt genomen niet tot de doorontwikkeling behoren. Het gaat er immers uiteindelijk om of de gemeente knelpunten oplost en niet zozeer om de vraag uit welk plan die oplossingen voortkomen. Zo is in de analyse van de gemeentelijke aanpak van knelpunten ook meegenomen welke invloed de nieuwe aanbesteding van de wijkteams heeft op de formatie van de wijkteams.

1-5 onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer uiteenlopende methoden gehanteerd. De rekenkamer heeft een literatuuronderzoek uitgevoerd naar eerdere onderzoeken over de Rotterdamse wijkteams en managementinformatie van de gemeente geraadpleegd. Daarnaast zijn interviews gehouden met ambtenaren van het cluster MO. Verder heeft de rekenkamer focusgroepen georganiseerd, waarin is gesproken met wijkteammedewerkers en wijkteamleiders. Ten slotte heeft de rekenkamer dertig cliëntcasussen onderzocht, door middel van face to face interviews met de cliënten zelf en (mits de cliënten hiervoor toestemming gaven aan de rekenkamer) inzage van hun cliëntdossier en een telefonisch interview met de wijkteammedewerker die hen heeft ondersteund. Bijlage 1 bevat een nadere toelichting op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In bijlage 2 staat een overzicht van de geraadpleegde documenten.

1-6 leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven hoe wijkteams volgens de gemeente moeten functioneren en welke resultaten de gemeente daarmee wil bereiken (onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 3 gaat over de resultaten die de wijkteams daadwerkelijk bereiken (onderzoeksvraag 2). De knelpunten in het functioneren van wijkteams, en de aanpak daarvan (de onderzoeksvragen 3 en 4), komen aan de orde in de hoofdstukken 4 en 5. In hoofdstuk 4 worden daartoe vier fasen van ondersteuning onderscheiden, namelijk toeleiding naar het wijkteam, het in kaart brengen van de hulpvraag, de hulpverlening en doorverwijzen naar tweedelijnszorg. Het hoofdstuk gaat over knelpunten die zich specifiek in die fases voordoen. Hoofdstuk 5 behandelt knelpunten die niet specifiek een fase van de ondersteuning betreffen, maar meer algemeen van aard zijn. Deze knelpunten betreffen aspecten als sturing, taakhoud, scholing en andere faciliteiten.

In de inleiding van elk hoofdstuk is steeds aangegeven welke deelvraag(en) in het betreffende hoofdstuk worden behandeld. Ook is daarbij steeds aangegeven of, en zo ja welke, normen de rekenkamer bij de beantwoording van de betreffende onderzoeksvraag heeft gehanteerd. Verschillende paragrafen in het rapport starten met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt een korte conclusie van de betreffende paragraaf.

Op verschillende plaatsen in de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De gele tekstblokken bevatten nadere verdiepende of achtergrondinformatie. De groene tekstblokken bevatten nadere meer gedetailleerde informatie die bijdraagt aan de conclusies en oordeelvorming.

2 beoogde resultaten en functioneren

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 1 behandeld:

Hoe moeten wijkteams volgens de gemeente functioneren en welke doelen wil de gemeente hiermee bereiken?

Deze onderzoeksvraag is een beschrijvende vraag. De rekenkamer heeft bij de beantwoording ervan geen normen gehanteerd.

De belangrijkste relevante beleidsterreinen voor de wijkteams zijn maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp. In paragraaf 2-2 wordt het wettelijke kader en het gemeentelijk beleid op beide beleidsterreinen toegelicht. In paragraaf 2-3 wordt de rol van de wijkteams in dat beleid beschreven. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de positie van wijkteams in het ondersteuningsmodel dat de gemeente hanteert (paragraaf 2-3-1), de resultaten die de gemeente met wijkteams beoogt (paragraaf 2-3-2) en de taken van wijkteams en de daarbij beoogde werkwijze (paragraaf 2-3-3).

2-2 wettelijk kader en gemeentelijk beleid

Met de Wmo beoogt het rijk dat burgers zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en daarmee zelfredzaam blijven en dat zij kunnen blijven participeren in de samenleving. Het doel van de Jeugdwet is dat jeugdigen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. In beide wetten is een centraal uitgangspunt dat kosten van (specialistische) zorg en ondersteuning moeten worden beperkt door de eigen kracht van burgers te versterken en een groter beroep te doen op de inzet van hun eigen sociale omgeving. Beide wetten schrijven niet voor hoe gemeenten de ondersteuning en de toegang tot (specialistische) hulp moeten organiseren. Het instellen van een wijkteam is dus ook niet verplicht, maar wordt wel in de memorie van toelichting bij beide wetten als mogelijkheid genoemd.

De gemeente Rotterdam heeft de doelen uit de Wmo en Jeugdwet overgenomen en vertaald naar het gemeentelijk beleid. Ook in het gemeentelijk beleid staat op beide beleidsterreinen het uitgangspunt centraal dat kosten moeten worden bespaard door het versterken van zelfredzaamheid, inzet op informele hulp en terugdringen van het gebruik van tweedelijnszorg.

2-2-1 maatschappelijke ondersteuning

wettelijk kader

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wmo per januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen. Dit betekent een uitbreiding van taken ten opzichte van de oorspronkelijke Wmo uit 2007, op grond waarvan gemeenten al onder meer de verantwoordelijkheid hadden voor ondersteuning in huishoudelijke verzorging en

vervoersvoorzieningen. Een belangrijke reden om de Wmo 2015 in te voeren was de stijging van de zorgkosten. Met de nieuwe Wmo dient een beroep op duurdere specialistische hulp zoveel mogelijk te worden voorkomen. De rijksoverheid verwacht dat gemeenten de ondersteuning met een beperkter budget kunnen uitvoeren dan de zij zelf, door een groter beroep te doen op de eigen mogelijkheden van mensen en hun sociale netwerk en door gebruikmaking van algemene en maatwerkvoorzieningen.²⁹ Er wordt meer verwacht van de eigen kracht van burgers, van mantelzorgers, van het eigen sociale netwerk en van vrijwilligers. De ondersteuning van de gemeente moet erop gericht zijn dat bewoners zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven wonen. De ondersteuning dient daarnaast bij te dragen aan de mogelijkheden om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer en zelfstandig kunnen blijven functioneren.³⁰

De Wmo schrijft niet voor hoe gemeenten maatschappelijke ondersteuning moeten organiseren en biedt bewust beleidsruimte voor gemeenten om deze naar eigen inzicht in te richten.³¹ Het wijkteam wordt niet genoemd in de wettekst. Wel wordt het instellen van wijkteam in de memorie van toelichting genoemd als mogelijk onderdeel van de wijze waarop de gemeente de ondersteuning organiseert.

gemeentelijk beleid

Het Wmo-beleid van de gemeente Rotterdam vloeit grotendeels voort uit het nationale wettelijke kader. Het huidige Wmo- beleid is vastgelegd in de verordening, nadere regels, beleidsregels 'maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp Rotterdam 2018' en de nota "Rotterdammers voor elkaar: van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat".³² Net als in de Wmo 2015, staat in het gemeentelijk beleid de visie centraal dat inwoners zelfredzamer moeten worden, moeten kunnen participeren en dat het beroep op zorgvoorzieningen (tweedelijnszorg) moet worden verminderd.

Uit de tekst van de nota blijkt dat één van de doelen van het beleid is om de kosten van individuele maatwerkvoorzieningen terug te dringen.³³ De gemeente wil dit onder meer bereiken door te komen tot 'meer zelfredzame Rotterdammers'.³⁴ Dit wil zeggen dat bij inwoners met een ondersteuningsbehoefte eerst een beroep wordt gedaan op hun eigen competenties en hun eigen netwerken. Als dat niet mogelijk is, wordt in eerste instantie gekeken of een wijkvoorziening (zoals een welzijnsorganisatie) uitkomst kan bieden. De beoogde rol van welzijnsorganisaties heeft de gemeente

²⁹ Rijksoverheid, 'Memorie van toelichting op de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015', juli 2014, p. 1, 2, 3.

³⁰ Rijksoverheid, 'Memorie van toelichting op de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015', juli 2014, p. 1, 2, 3 en VNG, 'Factsheet Algemene voorziening in de Wmo 2015', september 2015, p. 1.

³¹ Rijksoverheid, 'Memorie van toelichting op de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015', juli 2014, p. 6.

³² De nota "Rotterdammers voor elkaar: van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat" is inmiddels aangevuld door in 'Zorg voor elkaar: het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018'.

³³ Zo staat in de inleiding van de nota 'Rotterdammers voor elkaar: van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat': "De opgave voor de komende jaren is de kracht van bewoners zodanig te versterken dat er minder dure geïndiceerde zorg nodig is". Uit een brief van het college van 3 oktober 2017 aan de raad blijkt dat de gemeente dit besparingsdoel nog steeds heeft. Zo staat in deze brief dat maatregelen die getroffen worden een daling van de zorguitgaven beogen zodat de uitgaven over enkele jaren weer binnen de door het rijk beschikbaar gestelde budgetten vallen. Bron: College van B en W, 'Voorgenomen maatregelen vanwege toegenomen bereik Wmo, en uitnodiging voor technische sessie 25 oktober', 3 oktober 2017, p. 1, 3, 4, 6.

³⁴ Gemeente Rotterdam, Wmo-kader 'Rotterdammers voor elkaar: van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat', vastgesteld door de raad op 16 oktober 2014.

beschreven in de kadernotitie “Nieuw Rotterdams Welzijn”.³⁵ Pas als al die mogelijkheden niet voldoende ondersteuning bieden, kan een beroep worden gedaan op gemeentelijke zorg in de vorm van een zogenoemde ‘maatwerkvoorziening’, zoals individuele begeleiding, dagbesteding, maatschappelijke opvang of huishoudelijke verzorging.³⁶

2-2-2 jeugdhulp

wettelijk kader

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor verschillende vormen van jeugdhulp, zoals preventie, opvoedondersteuning, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Hiermee beoogt de wetgever het jeugdstelsel efficiënter en effectiever te maken. Het rijk wil de eigen kracht van jongeren met een ondersteuningsbehoefte vergroten en het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving. Jeugdigen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving.³⁷ Het gemeentelijk beleid inzake jeugdhulp dient volgens de wet gericht te zijn op preventie, ontzorgen (door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen), het bevorderen van opvoedvaardigheden van ouders en de sociale omgeving, het versterken van het eigen probleemoplossend vermogen en het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige.

De rijksoverheid beoogt met de nieuwe Jeugdwet ook een inhoudelijke vernieuwing van de jeugdhulp: de zogenoemde ‘transformatie’. In de hulp aan jeugdigen en hun opvoeders moet meer nadruk komen te liggen op preventie en het zo vroeg mogelijk signaleren en aanpakken van problemen van de jeugd.³⁸ Net als in de Wmo, wordt in de Jeugdwet meer verwacht van de eigen verantwoordelijkheid van de bewoner en zijn sociale netwerk. Een andere overeenkomst is dat de wetgever het beroep op duurdere specialistische hulp zoveel mogelijk wil voorkomen.³⁹

De Jeugdwet schrijft niet voor hoe gemeenten de ondersteuning moeten organiseren. In de wet zelf wordt het wijkteam niet genoemd. In de memorie van toelichting wordt (wederom, net als in de Wmo) het wijkteam wel genoemd als mogelijk onderdeel van de wijze waarop de gemeente de ondersteuning organiseert.⁴⁰

gemeentelijk beleid

Het huidige gemeentelijke jeugdhulpbeleid vloeit grotendeels voort uit het wettelijk geformuleerde kader. De gemeente Rotterdam heeft het jeugdhulpbeleid voor de periode 2015 tot en met 2018 vastgelegd in het “Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel” (NRJ). Het doel is: ‘meer kinderen groeien op in een kansrijk en veilig thuis’.⁴¹ Om dat doel te

³⁵ Gemeente Rotterdam, kadernotitie ‘Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019’, 6 maart 2015.

³⁶ Gemeente Rotterdam, Wmo-kader ‘Rotterdamers voor elkaar: van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat’, vastgesteld door de raad op 16 oktober 2014, p. 9.

³⁷ Jeugdwet, maart 2014, artikel 2.1 en Memorie van toelichting bij de Jeugdwet, maart 2014, p. 1, 2, 3, 13, 14.

³⁸ Memorie van toelichting bij de Jeugdwet, maart 2014.

³⁹ Jeugdwet, maart 2014, artikel 2.1, ‘Memorie van toelichting bij de Jeugdwet, maart 2014, p. 2, 13, 14, Gemeente Rotterdam, ‘Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015-2018’, juli 2014, p. 8 en Jeugdwet, maart 2014.

⁴⁰ Memorie van toelichting bij de Jeugdwet, maart 2014, p. 24.

⁴¹ Gemeente Rotterdam, ‘Factsheet Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel Jeugdhulp in eigen wijk’, april 2014, p. 2.

bereiken wil de gemeente er voor zorgen dat meer Rotterdamse kinderen en jongeren opgroeien tot zelfredzame Rotterdammers, meer Rotterdamse opvoeders zich zelfstandig kunnen redden, jeugdhulp passend is (niet te zwaar en niet te licht), jeugdhulp voor de jeugd sneller beschikbaar is dan voorheen en dat de hulp tegen aanvaardbare kosten wordt geboden.⁴² De gemeente beoogt daarbij, in lijn met de Jeugdwet, dat jeugdigen en gezinnen meer gebruik gaan maken van hun eigen kracht en het eigen sociale netwerk of vrijwilligers, dat hulp eerder (preventief) wordt ingezet en dat de druk op de specialistische hulpverlening wordt verminderd.⁴³ In het licht van de decentralisaties en de daarbij gepaarde bezuinigingen, stuurt de gemeente op “een efficiënte uitvoering” en een “verschuiving naar voren”: lichte, laagdrempelige ondersteuning door partijen in de wijk met als doel het zelfredzame vermogen van de jeugdigen en de ouders te versterken.⁴⁴

2-3 rol wijkteams

De gemeente Rotterdam heeft integrale wijkteams ingesteld, die deel uitmaken van het gemeentelijk ondersteuningsmodel van zowel de jeugdhulp als de Wmo. De gemeente beoogt twee typen resultaten. Ten eerste dienen wijkteams tijdige en passende hulp te bieden aan cliënten. Ten tweede dienen de wijkteams bij te dragen aan kostenbesparing, door de inzet van tweedelijnszorg zoveel mogelijk te voorkomen, door hulp zoveel mogelijk ‘af te schalen’ naar organisaties in het wijknetwerk en naar het eigen sociaal netwerk van cliënten en door versterking van de eigen kracht van cliënten.

De taken van het wijkteam zijn het in kaart brengen van de problemen van cliënten op uiteenlopende leefgebieden, het bieden van ondersteuning en zo nodig doorverwijzen van cliënten naar andere vormen van hulp. In sommige gevallen moet het wijkteam na afloop van de ondersteuning nog enige tijd ‘de vinger aan de pols houden’ (de monitor- of waakvlamfunctie). Wijkteams moeten ‘integraal werken’, dat wil zeggen dat zij problemen op uiteenlopende leefgebieden in samenhang aanpakken, volgens het principe van ‘1 gezin, 1 plan, 1 regisseur’. Verder moeten wijkteams zoveel mogelijk de eigen kracht van de cliënt en zijn netwerk inzetten en vergroten. Om problemen van cliënten in een zo vroeg mogelijk stadium aan te pakken moeten wijkteams outreachend werken (zelf actief mensen hulp aanbieden op basis van signalen van derden). Wijkteams moeten daartoe contacten opbouwen met organisaties in het wijknetwerk (zoals scholen en welzijnsorganisaties) om vroegsignalering vanuit deze organisaties te bevorderen.

2-3-1 positie in ondersteuningsmodel

Zoals is geconstateerd in paragraaf 2-2 zijn gemeenten niet verplicht wijkteams in te stellen, maar noemt de wetgever wel de mogelijkheid ervan. De gemeente Rotterdam heeft, net als veel andere gemeenten in Nederland, gekozen voor die mogelijkheid. In Rotterdam zijn er 43 wijkteams. Zij maken deel uit van het ondersteuningsmodel voor zowel Wmo als jeugdhulp. Door de combinatie van ondersteuning van zowel jeugdigen als volwassenen is volgens de gemeente sprake van ‘integrale wijkteams’.⁴⁵ Het ondersteuningsmodel bestaat uit verschillende partijen. Het streven van de

⁴² Gemeente Rotterdam, ‘Factsheet Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel Jeugdhulp in eigen wijk’, april 2014, p. 2, Gemeente Rotterdam, ‘Voor de jeugd: Het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel’, april 2013, p. 4 en Gemeente Rotterdam, ‘Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015-2018’, juli 2014, pag. 8.

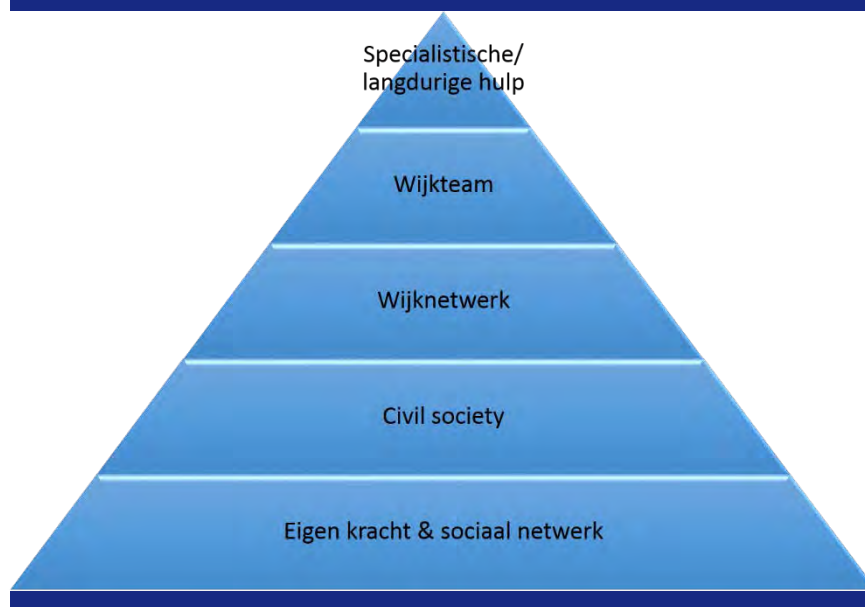
⁴³ OBI, ‘Evaluatie Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel tussenmeting’, december 2016, p. 9.

⁴⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015-2018’, juli 2014, p. 8.

⁴⁵ De gemeente hanteert in 2018 in de aanbestedingsstukken de term ‘basishulp’ voor de ondersteuning die het wijkteam biedt.

gemeente om de druk op de tweedelijnszorg te verminderen en meer in te zetten op de eigen kracht van bewoners is erin terug te vinden. In figuur 2-1 is dit model weergegeven.

Figuur 2-1 ondersteuningsmodel uitvoering Wmo en Jeugdhulp



Bron: gemeente Rotterdam, 'Rotterdammers voor elkaar, Wmo-kader Rotterdam 2015'.

Bij Rotterdammers met een ondersteuningsvraag moet eerst, indien mogelijk, een beroep worden gedaan op de eigen kracht en het sociale netwerk (zoals familie en burens), de zogenoemde 'civil society' (zoals vrijwilligers) en voorzieningen in het wijknetwerk (bijvoorbeeld welzijnsorganisaties). De wijkteams komen in beeld op het moment dat er meer ondersteuning nodig is dan de voorzieningen onder in de piramide kunnen bieden. Indien ook de hulp van het wijkteam onvoldoende uitkomst biedt, kan het wijkteam de cliënt doorverwijzen naar de langdurige en/of specialistische tweedelijns hulp. Voor tweedelijnsjeugdhulp kan het wijkteam zelf het besluit tot doorverwijzing nemen. Daarnaast kan ook een huisarts, jeugdarts of medisch specialist rechtstreeks doorverwijzen naar specialistische jeugdhulp.⁴⁶ Voor doorverwijzing naar Wmo-voorzieningen kon het wijkteam tot voor kort niet altijd zelf indiceren. Hiervoor is een indicatiestelling door een Wmo-adviseur nodig. Deze maakt geen deel uit van het wijkteam. Volgens de gemeente kunnen wijkcoaches in de wijkteams inmiddels ook voor tweedelijns Wmo-voorzieningen indiceren.

2-3-2 beoogde resultaten

De gemeente wil twee typen resultaten bereiken met de wijkteams. Ten eerste moeten zij tijdig hulp bieden, wanneer jeugdigen, ouders of volwassenen die hulp nodig hebben. De hulp moet ook passend zijn, dat wil zeggen dat de ondersteuning aansluit bij de situatie en de wensen van de cliënt.⁴⁷

⁴⁶ Gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015-2018', juli 2014, p. 9, 12-13.; Gemeente Rotterdam. *Wijkteams*. [<http://www.rotterdam.nl/wijkteamsjeugdgezin>]. Geraadpleegd op 28 juni 2017.

⁴⁷ Gemeente Rotterdam, 'Zorg voor elkaar: het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018', 28 juni 2016, p. 4 en 8; Gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015-2018', juli 2014, p. 4, 8.; Gemeente Rotterdam, Wmo-kader 'Rotterdammers voor elkaar: van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat', vastgesteld door de raad op 16 oktober 2014, p. 12.

Ten tweede moeten wijkteams bijdragen aan de beoogde kostenbesparing op het gebied van Wmo en jeugdhulp, door een verschuiving van dure, zware hulp (boven in de piramide in figuur 2-1) naar goedkopere, lichte vormen van ondersteuning (dus zo laag mogelijk in die piramide) mogelijk te maken. Dit kan door het wijkteam zelf basisondersteuning te laten bieden, zodat het dan minder hoeft door te verwijzen naar duurder tweedelijns hulp boven in de piramide. Verder moeten wijkteams zoveel mogelijk een beroep doen op de eigen kracht van cliënten, het eigen sociaal netwerk en het wijknetwerk.⁴⁸ Daarnaast moeten wijkteams, indien de aard/ernst van de problematiek het toelaat, zoveel mogelijk afschalen naar lichtere vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld ondersteuning door een vrijwilliger of een welzijnsorganisatie.

2-3-3 taken en beoogde werkwijze

De gemeente heeft in diverse documenten beschreven wat de taken van het wijkteam zijn en op welke manier een wijkteam hieraan invulling dient te geven. De gemeente hanteert daarbij niet steeds dezelfde begrippen en omschrijvingen. Op basis van de geraadpleegde documenten maakt de rekenkamer op dat de gemeente de hieronder weergegeven taken en werkwijze beoogt.

beoogde taken

De eerste taak van het wijkteam is het in kaart brengen van de problematiek van een cliënt. Het wijkteam gaat naar de cliënt toe en voert (indien mogelijk) thuis in de eigen omgeving van de cliënt een vraaganalyse uit. De wijkteammedewerkers kijken 'in de breedte' naar de problematiek van de cliënt, Dit gebeurt aan de hand van vragen over elf verschillende leefgebieden (zie het groene kader hierna).⁴⁹

leefgebieden

De elf leefgebieden zijn:

- 1 opvoedhulp en jeugdzorg;
- 2 financiën en schulden;
- 3 activering, werk en dagbesteding;
- 4 huisvesting en zelfstandig wonen;
- 5 sociaal netwerk, meedoen;
- 6 maatschappelijke participatie/meedoen;
- 7 veiligheidsketen, huiselijk geweld en kindermishandeling;
- 8 problematiek gerelateerd aan (lichte en matige) beperkingen in de geestelijke gezondheid;
- 9 problematiek gerelateerd aan verstandelijke beperkingen;
- 10 problematiek gerelateerd aan het ouder worden;
- 11 herkennen van verslavingsvormen.

De tweede taak van het wijkteam is het bieden van ondersteuning.

⁴⁸ Gemeente Rotterdam, Wmo-kader 'Rotterdamers voor elkaar: van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat', vastgesteld door de raad op 16 oktober 2014, p. 9,10, 12.; Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 'Evaluatie Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel tussenmeting', december 2016, p. 28.

⁴⁹ Gemeente Rotterdam, 'Productieplaat: inrichting 42 integrale wijkteams', 16 juli 2014, p. 7.

Het wijkteam verleent ‘kortdurende ondersteuning’ aan volwassenen en ‘basishulp’ aan jeugd.⁵⁰ Samen met de cliënt, dan wel het gezin, moet de wijkteammedewerker een ondersteuningsplan opstellen. In dat plan staat aan welke doelen zal worden gewerkt en op welke wijze de cliënt daarbij wordt ondersteund.⁵¹ Voorbeelden zijn opvoedondersteuning, gezinscoaching, hulp aan kinderen en volwassenen met psychische problematiek(en) en hulp aan verstandelijk beperkten.⁵²

De derde taak van het wijkteam is het doorverwijzen naar andere vormen van hulp, zowel naar zwaardere vormen (tweedelijnsbepaling, zoals specialistische jeugdhulp) of naar lichtere vormen (zoals hulp uit het wijknetwerk).

nulde-, eerste- en tweedelijnsbepaling

- Nuldelijnsbepaling: hulp door organisaties in het wijknetwerk, zoals welzijn.
- Eerstelijnsbepaling: hulp door wijkteams en huisartsen valt onder eerstelijnsbepaling.
- Tweedelijnsbepaling: voor tweedelijnsbepaling is altijd een formele verwijzing nodig van de (huis) arts, het wijkteam of een Wmo-adviseur. Specialistische jeugdhulp en Wmo-maatwerkvoorzieningen zijn tweedelijnsbepaling.

Als uit de vraagverheldering of gedurende het ondersteuningstraject blijkt dat de benodigde begeleiding verder gaat dan de kortdurende of basishulp die het wijkteam kan bieden, dan moet het wijkteam de cliënt doorverwijzen naar tweedelijnsbepaling (ook wel ‘opschalen’ genoemd). Daarnaast moeten wijkteams, indien de aard/ernst van de problematiek het toelaat, zoveel mogelijk afschalen naar lichtere vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld ondersteuning door een vrijwilliger of een welzijnsorganisatie. Bij het afschalen is het overigens niet altijd zo dat de bemoeienis van het wijkteam in z’n geheel stopt, maar wel voor het specifiek ‘afgeschaalde’ onderdeel.’

De vierde taak van het wijkteam is de monitor- of waakvlamfunctie. Het wijkteam dient na afronding van de ondersteuning (af en toe of op afroep) een vinger aan de pols te houden of de cliënt niet terugvalt in zijn problemen.⁵³

beoogde werkwijze

Een van de uitgangspunten van de werkwijze van de wijkteams is de *integrale benadering*. Het wijkteam kijkt in de breedte naar de gehele (gezins)situatie en naar problemen op alle leefgebieden. Op deze manier brengt het wijkteam de totale hulpvraag in beeld.⁵⁴ Problemen op verschillende leefgebieden kunnen met elkaar

⁵⁰ In het doorontwikkelplan wordt beoogd het onderscheid tussen kortdurende- en basishulp op termijn te laten vervallen. De gemeente hanteert in 2018 in de aanbestedingsstukken niet meer de term ondersteuning, maar ‘basishulp’ voor alle ondersteuning die het wijkteam biedt, dus zowel voor jeugd als het volwassen deel.”

⁵¹ Gemeente Rotterdam, ‘Toelichting Verordening maatschappelijke ondersteuning Rotterdam 2015’, vastgesteld door de raad op 18 juni 2015, p. 8, artikel 2.2.1.; Gemeente Rotterdam, Wmo-kader ‘Rotterdamers voor elkaar: van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat’, vastgesteld door de raad op 16 oktober 2014, pag. 21.

⁵² Gemeente Rotterdam, ‘Productieplaat inrichting 42 integrale wijkteams & aanpassing dienstenaanbod Vraagwijzer’, 16 juli 2014, pag. 6.

⁵³ Gemeente Rotterdam, Wmo-kader ‘Rotterdamers voor elkaar: van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat’, vastgesteld door de raad op 16 oktober 2014, pag. 46. Deze functie kan volgens de gemeente ook worden ingekocht bij de nulde- of tweede lijn.

⁵⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015-2018’, juli 2014, pag. 21.

samenhangen en deze moeten daarom op een samenhangende manier worden aangepakt.⁵⁵ Wijkteammedewerkers worden daarom verondersteld te beschikken over basiskennis op alle leefgebieden.⁵⁶ Daarnaast hebben medewerkers op een of enkele leefgebieden specialistische kennis (zie kader).

basis- en specialistische kennis

Basiskennis moeten wijkteammedewerkers hebben van de volgende domeinen: verstandelijke beperkingen, psychiatrische problematiek, ouder worden, dementie en eenzaamheid, werk en inkomen, activering en participatie, schuldenproblematiek, opvoedingsondersteuning, kindermishandeling en jeugdbescherming, huiselijk geweld, verslaving, ondersteuning bij fysieke beperkingen (hulpmiddelen, woningaanpassingen en revalidatie), diversiteit en fraude alertheid. Wijkteammedewerkers hebben op één of enkele van deze leefgebieden *specialistische kennis*.

Ondersteuning van het wijkteam gaat daarnaast uit van het principe ‘*één gezin, één plan, één regisseur*’. Dit betekent onder meer dat het wijkteam als casusregisseur optreedt in situaties waar meerdere ingezette hulp- en ondersteuningsvormen afstemming vergen.⁵⁷ Het wijkteam voert overigens niet altijd de casusregie, dit kan ook bij een andere organisatie belegd zijn.⁵⁸

De ondersteuning van het wijkteam moet zoveel mogelijk gericht zijn op *de eigen kracht van de cliënt en zijn netwerk*. Het begrip ‘eigen kracht’ omvat het aanboren, vergroten en benutten van de sterke kanten van de cliënt en het betrekken van het sociaal netwerk.⁵⁹

Het wijkteam dient verder *outreaching te werken* en *vroegsignalering te stimuleren*. Outreaching werken houdt in dat het wijkteam zelf actief hulp aanbiedt als het een signaal krijgt van derden (zoals de politie of een woningcorporatie) dat een inwoner hulp nodig heeft. Door burgers in een zo vroeg mogelijk stadium op te sporen en te helpen, hoopt de gemeente te voorkomen dat problemen uit de hand lopen.⁶⁰ Vroegsignalering stimuleren betekent dat het wijkteam organisaties in het wijknetwerk moet stimuleren zulke signalen ook daadwerkelijk aan het wijkteam door te geven. Het wijkteam moet hiertoe contacten met hen opbouwen.⁶¹

⁵⁵ Gemeente Rotterdam, ‘Productieplaat Inrichting 42 integrale wijkteams & aanpassing dienstverlening Vraagwijzer’, 16 juli 2014, p. 3.

⁵⁶ Gemeente Rotterdam, ‘Zorg voor elkaar: het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018’, 28 juni 2016, p. 18 en Gemeente Rotterdam, ‘Voor de jeugd: Het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel’, april 2013, p. 16, 17.

⁵⁷ De casusregisseur is verantwoordelijk voor het opstellen van het ondersteuningsplan, volgt de voortgang, haalt informatie op, spreekt organisaties aan en is verantwoordelijk voor een actueel dossier.

⁵⁸ De gemeente maakt onderscheid tussen jeugdhulp en wettelijke maatregelen. In geval van jeugdhulp ligt de casusregie altijd bij het wijkteam. Dit geldt zowel voor situaties waarbij het wijkteam basishulp biedt als wanneer op basis van een ondersteuningsplan van het wijkteam specialistische jeugdhulp wordt ingezet. Daar waar sprake is van een wettelijke maatregel of drang ligt de casusregie bij de gecertificeerde instelling (GI). Bron: reactie van de gemeente in ambtelijk wederhoor.

⁵⁹ Gemeente Rotterdam, Wmo-kader ‘Rotterdamers voor elkaar: van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat’, vastgesteld door de raad op 16 oktober 2014, pag. 4, 44.

⁶⁰ Gemeente Rotterdam, ‘Factsheet profiel wijkteammedewerker. Voor wijkteammedewerkers’, april 2016.

⁶¹ Gemeente Rotterdam, ‘Rotterdamers voor elkaar van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat Wmo-kader Rotterdam 2015’, vastgesteld door de raad op 16 oktober 2014, pag. 22.; Gemeente Rotterdam, presentatie ‘Integrale wijkteams’, 1 oktober 2014.; Gemeente Rotterdam, ‘Factsheet: profiel wijkteammedewerker. Voor wijkteammedewerkers’, april 2016.

3 resultaten

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 2 behandeld:

Welke resultaten bereiken de wijkteams, mede vanuit het perspectief van cliënten?

Deze onderzoeksvraag is een beschrijvende vraag. De rekenkamer heeft bij de beantwoording ervan geen normen gehanteerd.

De rekenkamer heeft zich gericht op de mate waarin wijkteams de door de gemeente beoogde resultaten behalen.

In paragraaf 3-2 beschrijft de rekenkamer in hoeverre door de wijkteams tijdige en passende hulp wordt geleverd. In paragraaf 3-3 wordt beschreven in hoeverre kostenbesparing op tweedelijnszorg is gerealiseerd en in hoeverre wijkteams hieraan hebben bijgedragen.

3-2 tijdige en passende hulp

3-2-1 tijdige hulp

Voor een deel van de wijkteams bestaan wachtlijsten. Hierdoor kan de gemeente niet waarborgen dat inwoners tijdig hulp van een wijkteam ontvangen. De omvang van de wachtlijstproblematiek is groter dan de gemeente onderkent. In een deel van de wijkteams is namelijk sprake van 'verborgen wachtlijsten'. Cliënten zijn dan formeel toegewezen aan een wijkteam, maar krijgen in de praktijk nog niet meteen hulp. Doordat de verborgen wachtlijsten niet in formele rapportages zijn opgenomen, kan de rekenkamer niet vaststellen hoeveel wijkteams wachtlijsten hebben. De praktijk van verborgen wachtlijsten wordt veroorzaakt doordat wijkteamleiders druk ervaren vanuit het management om te rapporteren dat de werkvoorraad beheersbaar is.

Uit cliëntervaringsonderzoeken van de dienst OBI blijkt dat zowel bij het jeugddeel als bij het volwassen deel van de wijkteams sprake is van aanzienlijke wachttijden voor cliënten. Cliënten van het jeugddeel van de wijkteams moesten na aanmelding gemiddeld ruim anderhalve maand wachten voordat zij hulp krijgen van het wijkteam. Van de cliënten die hulp krijgen van het volwassen deel van de wijkteams moest bijna een kwart (24%) vier weken of langer wachten op de start van de hulp. 15% van de volwassen cliënten moest zelfs langer dan acht weken wachten.

De wachttijden voldoen niet aan de servicenormen van de gemeente. Eén van de servicenormen is dat binnen tien dagen na aanmelding een wijkteammedewerker een gesprek moet voeren met de cliënt om diens problemen in kaart te brengen (het keukentafelgesprek). Deze norm werd in 2017 slechts bij 36% van de cliënten gehaald.

Drie factoren dragen bij aan het bestaan van wachtlijsten. Ten eerste is in de periode 2015-2017 de instroom van cliënten aanzienlijk toegenomen. Deze was in 2017 meer dan 50% hoger dan in 2015. Ten tweede duurt een hulpverleningstraject van het wijkteam in de praktijk vaak langer dan de richtlijn van de gemeente beoogt. Hierdoor hebben medewerkers minder tijd om nieuw aangemelde cliënten te helpen. De langere doorlooptijd wordt onder meer veroorzaakt doordat veelal sprake is van ernstige en complexe problemen (1) en doordat er wachtlijsten zijn voor specialistische zorg waardoor cliënten met een doorverwijzing langer zijn aangewezen op ondersteuning van het wijkteam (2). Een derde factor is dat wijkteammedewerkers kampen met een grote werklast die uitgaat van administratieve verplichtingen en registratie.

De nieuwe formatieomvang per 1 januari 2018 zal niet bijdragen aan het verminderen van de wachtlijsten voor jeugd. De personele formatie voor het jeugddeel is namelijk vanaf die datum licht gekrompen. Voor het volwassen deel is de formatie per wijkteam gemiddeld met 21% toegenomen (van 3,8 fte naar 4,6 fte). Onder meer doordat de wachtlijsten 'verborgen' zijn, kan de rekenkamer niet vaststellen of met deze uitbreiding de wachtlijsten voor het volwassen deel kunnen worden weggenomen. De onderliggende oorzaken voor de wachtlijsten worden er in ieder geval niet mee weggenomen, terwijl de gemeente een deel ervan wel kan beïnvloeden (de werklast van administratieve verplichtingen en registratie). Daarnaast heeft de gemeente via de gemeenschappelijke regeling jeugdhulp Rijnmond ook invloed op de inkoop van een deel van de specialistische jeugdhulp en daarmee op de wachtlijsten voor die hulp.

Volgens de gemeente zijn er nauwelijks wachtlijsten voor de wijkteams. Zij hanteert met betrekking tot de wijkteams de term 'wachtlijst' niet, maar gebruikt in plaats daarvan meestal de term 'werkvoorraad'. Werkvoorraad staat voor het aantal mensen dat zich bij het wijkteam heeft aangemeld, maar door het team nog niet is toebedeeld aan een wijkteammedewerker. Voor zover er werkvoorraden zijn, zijn deze volgens de gemeente niet structureel, maar incidenteel en bijvoorbeeld veroorzaakt door tijdelijke piekmomenten in de vraag naar hulp of door een tijdelijk personeelstekort.⁶² In tabel 3-1 is het aantal wachtenden (ofwel de werkvoorraad) weergegeven op peildata in de laatste drie maanden van 2017 en op 1 januari 2018.⁶³

tabel 3-1: aantal wachtenden wijkteams volgens registratie gemeente

peildatum	jeugd	volwassenen	totaal
1 januari 2018	130	113	243
1 december 2017	124	168	292
1 oktober 2017	79	126	205

Het gemiddelde van het totaal aantal wachtenden (de getallen in de rechterkolom) is 246. Dit betekent dat op de drie peildata in de tabel gemiddeld 246 cliënten in Rotterdam moesten wachten op hulp van het wijkteam (dit komt neer op gemiddeld bijna zes wachtende cliënten per wijkteam). Dat is ongeveer 3% van de totale caseload van de wijkteams in diezelfde periode.⁶⁴ Afgaande op deze gegevens lijkt de omvang van de werkvoorraad daarmee betrekkelijk gering te zijn.

⁶² Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

⁶³ E-mail ambtenaar, 2 februari 2018.

⁶⁴ de totale caseload van de wijkteams in september 2017 was 7.799 (zie de rechterkolom in tabel 3-3).

Uit de focusgroepen komt echter naar voren dat de praktijk anders is dan de cijfers in tabel 3-1 weergeven. Sommige wijkteams hebben namelijk juist aanzienlijke wachtlijsten en het komt voor dat cliënten soms wel drie maanden moeten wachten.

wijkteammedewerkers over wachtlijsten

"Mijn wijkteam heeft een wachtlijst, die kan wel oplopen tot drie maanden wachttijd."

"Mijn wijkteam kampt ook met wachtlijsten. Het ontstaan van die wachtlijsten heeft deels te maken met ziekteverzuim. Vanuit de gemeente worden weggevallen medewerkers niet vervangen. In mijn team is nu al zo'n vier maanden een medewerker weg en tot op heden is deze niet vervangen. De wachtlijst kan tot maximaal 2 maanden oplopen."⁶⁵

"Mijn wijkteam heeft een wachtlijst. Deze wachtlijst is ontstaan wegens verloop in personeel. In het team was sprake van veel uitval door ziekte. Op dit moment is er maar één wijkteammedewerker die gespecialiseerd is in volwassenproblematiek."

In een van de door de rekenkamer onderzochte cliëntcasussen moest een cliënt zelfs vier maanden wachten op hulp, zoals blijkt uit onderstaand kader.

een cliënt over wachttijd

"De politie vroeg na het incident (de cliënt was getuige geweest van huiselijk geweld) of ik hulp nodig had bij de verwerking en behoefte had om met iemand te praten van het wijkteam. Het wijkteam zocht pas vier maanden later contact met me. Ik kreeg een kaartje met de contactgegevens van een wijkteammedewerker met de vraag of ik contact op wilde nemen met haar. (...) Ik heb toen aangegeven dat hulp niet meer nodig was, want ik had inmiddels zelf al contact opgenomen met een jongerenwerker die ik goed ken. Bij hem kon ik mijn verhaal kwijt."⁶⁶

Uit de focusgroepen blijkt dat, als een cliënt aan een wijkteammedewerker is toegewezen (en daarmee uit de werkvoorraad verdwijnt en dus formeel niet meer 'wachter' is), dit in de praktijk niet betekent dat de cliënt vanaf dat moment daadwerkelijk ondersteuning krijgt. Wijkteamleiders die te maken hebben met een werkvoorraad, werken die voorraad namelijk soms weg door zaken toe te wijzen aan medewerkers die nog geen tijd hebben om de nieuwe cliënt te helpen. De cliënt is dan formeel uit de werkvoorraad, maar moet alsnog wachten. Daarmee is naar het oordeel van de rekenkamer sprake van 'verborgen wachtlijsten'.

Uit de focusgroepen komt een verklaring naar voren voor het verborgen blijven van de wachtlijsten. Wijkteamleiders en wijkteammedewerkers ervaren dat de gemeentelijke organisatie het bestaan van wachtlijsten niet toestaat en voelen druk om het bestaan ervan buiten de formele rapportages te houden. Zo erkenden alle wijkteamleiders die

⁶⁵ Volgens de gemeente is met de moederorganisaties afgesproken dat een vertrekkende medewerker binnen twee weken wordt vervangen.

⁶⁶ De lange wachttijd in dit voorbeeld kan volgens de gemeente te maken hebben met wachtlijsten bij Veilig Thuis.

deelnamen aan de focusgroepen dat wachtlijsten voor wijkteams ‘een verboden woord’ zijn binnen de gemeente.⁶⁷

wijkteamprofessionals over ‘verborgen wachtlijsten’ en druk op wijkteamleiders

wijkteammedewerker

“Je hoort vaak dat wijkteams geen wachtlijst mogen hebben. Teamleiders wijzen daarom casussen gelijk toe aan een wijkteammedewerker. Wijkteammedewerkers hebben echter niet altijd gelijk tijd om deze casus op zich te nemen. Ik noem dit een “persoonlijke wachtlijst”. Door casussen gelijk toe te wijzen aan een medewerker, wordt zo door de teamleider geen formele wachtlijst gecreëerd. Voor de cliënt maakt dit echter niet uit, de cliënt moet alsnog wachten.”

“Mijn wijkteamleider is bang om de cijfers uit de casuslijst te bespreken met haar manager.”

wijkteamleiders

“Ik houd een wachtlijst bij. Hoe je de wachtlijst wilt noemen, welke term je er voor gebruikt, dat zoeken ze maar uit, maar dat is het wel. Die wachtlijst krijg je niet terug te zien in de cijfers die het management opvraagt bij de wijkteams. Doordat ik zelf een wachtlijst bij hou, worden de casussen niet uitgedeeld, staat er geen startdatum in het systeem, tellen ze niet mee in de registratie.”

“Er wordt veel politieke druk uitgeoefend op de wijkteams. Wachtlijsten liggen politiek erg gevoelig.”

Ook cliëntervaringsonderzoeken duiden op wachtlijsten bij de wijkteams. De dienst OBI voert periodiek een cliëntervaringsonderzoek uit onder cliënten jeugdhulp. Uit het meest recente onderzoek (uit oktober 2017) blijkt dat cliënten in 2016 gemiddeld een wachttijd van iets meer dan anderhalve maand ervaren tussen het moment van aanmelding bij het wijkteam en de start van basishulp.⁶⁸ Uit het onderzoek wordt niet duidelijk welk moment wordt aangeduid met de ‘start van de basishulp’. De rekenkamer acht aannemelijk dat cliënten doorgaans het keukentafelgesprek als de start van de hulp ervaren.⁶⁹ De cliëntervaringsonderzoeken laten verder zien dat het aantal cliënten dat tevreden is over de wachttijd is afgenomen van 88% in 2015 naar 74% in 2016.⁷⁰ Voor het volwassen deel van de wijkteams heeft de gemeente pas recent een eerste cliënttevredenheidsonderzoek uit laten voeren door de dienst OBI. Hieruit blijkt dat het bij bijna een kwart van de respondenten (24%) vier weken of langer duurde voordat de hulpverlening startte.⁷¹ Bij 15% van de respondenten duurde

⁶⁷ In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat het woord ‘wachtlijst’ ertoe leidde dat hulpvragers zich niet meer aanmeldden. Daarom heeft de gemeente de term ‘werkvoorraad’ ingevoerd.

⁶⁸ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence, ‘Cliëntervaringsonderzoek jeugd 2017 – Ervaringen van Rotterdamse cliënten met jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering’, oktober 2017, pag. 12, 23.

⁶⁹ Een andere theoretische mogelijkheid is dat de respondenten in het cliëntervaringsonderzoek van OBI het moment van vaststelling van het ondersteuningsplan als start van de basishulp ervaren. Dit acht de rekenkamer echter niet aannemelijk, alleen al omdat volgens gegevens van de gemeente slechts 10% van de cliënten binnen zes weken een ondersteuningsplan krijgt (zie tabel 3-2). Daarmee is aannemelijk is dat de gemiddelde periode van aanmelding tot vaststelling van ondersteuningsplan veel langer is dan die zes weken, dus veel langer dan anderhalve maand.

⁷⁰ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence, ‘Cliëntervaringsonderzoek jeugd 2017 – Ervaringen van Rotterdamse cliënten met jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering’, oktober 2017, pag. 12, 23.

⁷¹ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence, ‘Cliëntervaringsonderzoek wijkteams, basishulp, doelgroep volwassen’, februari 2018, pag. 17.

dit zelfs langer dan acht weken. Verder is 15% van de volwassen cliënten ontevreden over de snelheid van de start van de ondersteuning.⁷²

Een andere indicator voor de mate waarin wijkteams tijdig hulp bieden zijn scores op een aantal 'servicenormen'. In tabel 3-2 staan de scores op enkele van deze servicenormen in 2017.⁷³ Het betreft de periode vanaf de start van de servicenormering eind augustus 2017 tot en met december 2017.

tabel 3-2: scores op servicenormen tijdigheid in 2017

servicenorm	percentage casussen binnen norm
binnen twee dagen contact met aanmelder	78%
binnen vijf dagen eerste contact	41%
binnen tien dagen keukentafelgesprek	36%
binnen zes weken ondersteuningsplan	10%

Uit tabel 3-2 is op te maken dat (hoewel de formele werkvoorraad volgens de cijfers van de gemeente gering is, zie tabel 3-1), cliënten in de praktijk vaak moeten wachten tot de hulp start. Zo heeft slechts 36% van de cliënten binnen tien dagen een zogenoemd 'keukentafelgesprek' (intakegesprek). Dit betekent dat een ruime meerderheid van de cliënten (64%) niet binnen tien dagen hulp krijgt. Hoe lang die meerderheid moet wachten op het gesprek, vermelden de scores op de servicenormen niet.

verklaringen

De rekenkamer heeft een analyse uitgevoerd naar mogelijke verklaringen voor de wachttijden. Een eerste verklaring is dat het aantal inwoners dat hulp krijgt van de wijkteams is toegenomen. In juni 2017 berichtte het college aan de raad dat het totaal aantal cliënten van de wijkteams in 2016 was toegenomen ten opzichte van 2015, zonder daarbij aantallen te vermelden.⁷⁴ In tabel 3-3 is de ontwikkeling van het aantal casussen in de periode daarna (2016-2017) weergegeven.⁷⁵

⁷² Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence, 'Cliëntervaringsonderzoek wijkteams, basishulp, doelgroep volwassen', februari 2018, pag. 18.

⁷³ E-mail ambtenaar, 7 februari 2018. De in de tabel weergegeven scores zijn gebaseerd op lijsten die de wijkteams zelf in Excel bijhouden, buiten registratiesystemen TOP en Mens Centraal. De gegevens uit deze lijsten acht de gemeente betrouwbaarder dan de cijfers hierover uit de registratiesystemen Mens Centraal en TOP. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente enerzijds aangegeven niet te ontkennen dat de servicenormen niet gehaald worden, maar anderzijds dat de cijfers beïnvloed kunnen zijn door registratieproblemen.

⁷⁴ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, Brief aan de raadscommissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport inzake 'stand van zaken wijkteams', 7 juni 2017, pag. 2.

⁷⁵ Het aantal actieve jeugdcasussen in tabel 3-5 is afkomstig uit twee uitvoeringsmonitoren. Gemeente Rotterdam, 'Uitvoeringsmonitor Wmo en Jeugdhulp januari t/m september 2017', bijlage bij brief van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg van 27 oktober 2017 aan de Commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport; Gemeente Rotterdam, 'Uitvoeringsmonitor Wmo en Jeugdhulp januari 2016 t/m maart 2017', bijlage bij brief van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg van 13 juni 2017 aan de Commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport.

tabel 3-3: ontwikkeling aantal actieve casussen wijkteams in 2016 en 2017

	juni 2016	dec 2016	juni 2017	sept 2017
aantal actieve casussen jeugd	3.491	4.407	5.071	5.079
aantal actieve casussen volwassenen	2.791	2.617	771	2.720
totaal	6.282	7.024	5.842	7.799

Tabel 3-3 laat zien dat het aantal actieve casussen van de wijkteams in 2017 verder is toegenomen. De toename wordt veroorzaakt door de stijging van het aantal actieve jeugdcasussen van 3.491 in juni 2016 naar 5.079 in sept 2017 (45%). Het aantal actieve volwassencasussen is ongeveer gelijk gebleven, afgezien van een uitschieter naar beneden in juni 2017.⁷⁶ Het totaal aantal actieve casussen (dus jeugd en volwassenen bij elkaar opgeteld) is toegenomen van 6.281 in juni 2016 tot 7.799 in 2017 (24%).

De toename van het aantal casussen wordt veroorzaakt door een toegenomen instroom in de wijkteams. In tabel 3-4 is de ontwikkeling van de instroom in de wijkteams weergegeven.⁷⁷

tabel 3-4: instroom cliënten wijkteams 2015-2017

	2015	2016	2017
instroom jeugd	2.726	4.073	3.551
instroom volwassenen	3.152	7.010	5.392
instroom totaal	5.878	11.083	8.943

Tabel 3-4 laat zien dat de instroom in de wijkteams in 2016 is gestegen en in 2017 weer is gedaald, maar in 2017 nog steeds fors hoger is dan in 2015, namelijk 52%.⁷⁸ De wijkteams ondersteunen dus sinds 2015 steeds meer inwoners. Een toename van de instroom hoeft niet per definitie tot wachttijden te leiden. Als de uitstroom gelijke tred zou houden met de instroom, dan leidt de toegenomen instroom namelijk niet tot wachtlijsten. In tabel 3-5 is de uitstroom uit de wijkteams over de periode 2015-2017 weergegeven.

tabel 3-5: uitstroom cliënten wijkteams 2015-2017

	2015	2016	2017
uitstroom jeugd	944	2.181	3.715
uitstroom volwassenen	3.853	7.093	6.009
uitstroom totaal	4.797	9.274	9.724

⁷⁶ Deze uitschieter wordt mogelijk veroorzaakt door het 'opschonen' van het bestand. Dat wil zeggen het alsnog afsluiten van casussen die feitelijk al afgerond waren maar tot dan toe in het registratiesysteem nog niet formeel waren afgesloten.

⁷⁷ Voor 2017 is de instroom gebaseerd op de excellijsten die de rekenkamer van de gemeente heeft ontvangen. De gegevens in tabel 3-3 en 3-4 over 2015 en 2016 zijn afkomstig uit het concerndashboard. De gegevens uit 2015 en 2016 zijn volgens de gemeente niet geheel accuraat, maar geven wel inzicht in de ontwikkeling (stijging dan wel daling).

⁷⁸ 8943 in 2017 is een stijging van 52% ten opzichte van de instroom van 5878 in 2015.

In de tabel is zichtbaar dat ook de uitstroom in de periode 2015-2017 is toegenomen. De totale uitstroom over de periode 2015-2017 bedraagt 23.795.⁷⁹ De totale instroom over die periode is 25.904.⁸⁰ Dit betekent dat de totale uitstroom over de gehele periode 8% lager is dan de instroom. Deze disbalans tussen instroom en uitstroom zal logischerwijs hebben geleid tot de geconstateerde toename van de totale caseload van de wijkteams.

Een tweede mogelijke verklaring voor het ontstaan van wachtlijsten is dat de doorstroom van cliënten langzamer is dan de gemeente beoogt. Als de ondersteuning van cliënten langer duurt, dan duurt het logischerwijs ook langer voordat medewerkers tijd hebben om weer nieuwe cliënten te helpen. Uit dit onderzoek blijkt dat de doorlooptijd van casussen bij het wijkteam inderdaad vaak langer is dan de gemeente beoogt (zie paragraaf 4-4-4). Er zijn hiervoor meerdere oorzaken. Zo kampen veel cliënten met ernstige en complexe problemen, waardoor afschaling naar het wijknetwerk vaak niet mogelijk is (zie ook de paragrafen 3-3-3, 4-4-2 en 4-4-4). Daarnaast zijn er wachtlijsten voor specialistische zorg waardoor cliënten met een doorverwijzing naar die specialistische zorg langer zijn aangewezen op ondersteuning van het wijkteam (zie paragraaf 4-5-1).

Een derde verklaring voor de wachtlijsten is dat wijkteammedewerkers te veel tijd kwijt zijn aan indirecte taken, waardoor zij minder tijd hebben om cliënten te helpen. Uit dit onderzoek blijkt dat wijkteammedewerkers kampen met een grote werklust die uitgaat van administratieve verplichtingen zoals het invullen van het VAI, de LIRIK, toestemmings- en andere formulieren (zie de toelichting in paragraaf 5-2-1). Dit gaat ten koste van de tijd die medewerkers aan ondersteuning van cliënten kunnen besteden.

formatieuitbreiding

De rekenkamer heeft geanalyseerd in hoeverre de nieuwe aanbesteding en gunning per 1 januari 2018 de totale formatie van de wijkteams heeft gewijzigd en of aannemelijk is dat door die wijzigingen de wachtlijsten voor de wijkteams zullen verdwijnen. In tabel 3-6 is de omvang van de formatieuitbreiding weergegeven.⁸¹

tabel 3-6: formatie wijkteams in 2017 en 2018 in fte

	2017	2018
jeugd	340	335
volwassenen	162	197
totaal	502	532

In tabel 3-6 is zichtbaar dat de totale formatie van de wijkteams per 1 januari met dertig fte is uitgebreid, maar dat alleen de formatie van het volwassen deel is uitgebreid. Voor jeugd is de formatie daarentegen zelfs licht (met 5 fte) gekrompen. De nieuwe formatie zal dus voor jeugd niet bij kunnen dragen aan het verminderen van de wachtlijsten.

⁷⁹ Dit is een optelling van de drie getallen in de onderste rij van tabel 3-4.

⁸⁰ Dit is een optelling van de drie getallen in de onderste rij van tabel 3-3.

⁸¹ E-mail ambtenaar, 9 februari 2018.

De formatie van het volwassen deel is met 35 fte uitgebreid, dat is gemiddeld per wijkteam 0,8 fte uitbreiding, van 3,8 fte naar 4,6 fte (21%).⁸² Of met deze uitbreiding de wachtlijsten voor het volwassen deel van wijkteams zullen verdwijnen, kan de rekenkamer op basis van de beschikbare gegevens niet beoordelen. De wachtlijsten zijn immers ‘verborgen’. Wel stelt de rekenkamer vast dat de onderliggende oorzaken voor de wachtlijsten er niet mee worden weggenomen. Een deel van die oorzaken is voor de gemeente ook lastig te beïnvloeden, zoals de omvang van de instroom en de praktijk dat veel cliënten langdurig ondersteuning nodig hebben. De wachtlijsten worden echter ook veroorzaakt door twee factoren waar de gemeente wél invloed op heeft. Ten eerste zijn dat de wachtlijsten voor specialistische jeugdhulp. De gemeente heeft via de gemeenschappelijke regeling jeugdhulp Rijnmond invloed op de inkoop van een deel van de specialistische jeugdhulp en daarmee op de wachtlijsten voor die hulp. De gemeente zou via die gemeenschappelijke regeling meer specialistische hulp kunnen inkopen. De gemeente kan de inkoop binnen de gemeenschappelijke regeling weliswaar niet eenzijdig bepalen (namelijk alleen samen met de andere deelnemende gemeenten), maar de invloed van de gemeente Rotterdam op de regionale inkoop van jeugdhulp is groot, onder meer gelet op het feit dat Rotterdam meer inkoopt dan alle andere gemeenten in de regio gezamenlijk.⁸³ Hierdoor zouden de wachtlijsten voor die hulp kunnen verminderen en daarmee ook de druk op de wijkteams, doordat zij minder lang overbruggingshulp hoeven te bieden aan cliënten. Ten tweede zou de gemeente maatregelen kunnen nemen om de administratieve werklast van wijkteammedewerkers te verminderen. De gemeente onderkent die problemen echter niet (deze laatste bevinding wordt verder toegelicht in paragraaf 5-2-1).

3-2-2 passende hulp

Een overgrote meerderheid (76%) van de cliënten die de rekenkamer heeft geïnterviewd is tevreden over de ondersteuning door het wijkteam. Dit geldt zowel voor het jeugddeel als het volwassen deel van de wijkteams. Niet alleen het resultaat van de hulp, maar ook de wijze waarop wijkteammedewerkers te werk gaan is voor cliënten van groot belang. Zo zijn cliënten vaak tevreden over de betrokken houding van de wijkteammedewerkers en hebben zij in de wijkteammedewerker een vast aanspreekpunt waar ze terecht kunnen met hun vragen en problemen.

Dit is grotendeels in lijn met cliënttevredenheidsonderzoeken van OBI over de wijkteams. Zowel van de jeugd- als de volwassen cliënten is in al die onderzoeken minimaal 80% tevreden over de ondersteuning door het wijkteam. Wel is de cliënttevredenheid onder jeugdcliënten sinds 2015 licht gedaald, van 94% in 2015 naar 84% in 2016. Van de cliënten van het volwassen deel was ruim 80% tevreden volgens een onderzoeksrapport van OBI van februari 2018.

De gemeente heeft in de periode 2015-2017 niet voldoende gemonitord of de wijkteams passende hulp leveren. De gemeente heeft namelijk over de cliënttevredenheid van het volwassen deel pas voor het eerst gerapporteerd in een rapport van de afdeling OBI van februari 2018. Verder heeft de gemeente over de periode 2015-2017 zowel voor het jeugddeel als het volwassen deel geen inzicht in andere indicatoren, zoals klachten en bezwaarschriften.

⁸² 162 fte voor 43 wijkteams in 2017 betekent 3,8 fte per wijkteam. 197 fte voor 43 wijkteams in 2018 betekent 4,6 fte per wijkteam.

⁸³ De totale begroting 2018 van de gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond voor 2018 bedraagt € 197,5 mln. De gemeente Rotterdam neemt hiervan € 102,2 mln voor zijn rekening (52%). Bron: vastgestelde begroting 2018, www.jeugdhulprijnmond.nl, geraadpleegd op 19 april 2018.

Het college wil de monitoring verbeteren en heeft in februari 2018 in een brief aan de raad aangekondigd dat het een periodieke raadsmonitor welzijn, zorg en jeugdhulp gaat realiseren, waarin een overzicht zal worden opgenomen van klachten en (mogelijk ook van) bezwaarschriften over de wijkteams. Het college heeft nog niet aan de raad gecommuniceerd of de gemeente vanaf 2018 ook jaarlijks een cliënttevredenheid onder het volwassen deel zal laten onderzoeken, zoals dit voor het jeugddeel al sinds 2015 wordt uitgevoerd. Het college verwacht dat het in oktober 2018 de eerste monitor aan de raad kan presenteren.

cliënttevredenheid

Een indicator of door de wijkteams passende hulp wordt geboden (dus hulp die aansluit bij de situatie en de behoefte van de cliënt, zie paragraaf 2-3-2), is de mate van cliënttevredenheid. In de casussen die de rekenkamer heeft onderzocht is de overgrote meerderheid van jeugd- en volwassen cliënten tevreden of heel tevreden over de ondersteuning van het wijkteam (76%).⁸⁴ Men is vaak tevreden over het resultaat van de ondersteuning, bijvoorbeeld dat hun probleem is opgelost of dat het wijkteam een indicatie voor tweedelijns hulp heeft gesteld. Voor tevreden cliënten is, naast het resultaat, ook vaak de wijze waarop zij zijn geholpen van groot belang. Zo noemt bijna de helft van de tevreden cliënten (45%) positieve houdingsaspecten van de medewerker als reden voor hun tevredenheid, zoals dat de wijkteammedewerker hen goed begreep, goed luisterde, een goede gesprekspartner was en hun hulpvraag serieus nam. Verder noemen tevreden cliënten vaak (31%) het hebben van een vaste contactpersoon als belangrijk positief punt ("iemand waar je terecht kan", "die goed bereikbaar is als ik ergens mee zit").

De bevindingen over cliënttevredenheid uit de cliëntcasussen van de rekenkamer komen grotendeels overeen met de resultaten van eerdere cliënttevredenheidsonderzoeken van de afdeling OBI met betrekking tot het jeugddeel van de wijkteams. OBI voert jaarlijks een cliënttevredenheidsonderzoek uit onder cliënten jeugdhulp, waaronder ook specifiek onder cliënten die zijn ondersteund door de wijkteams. Uit de onderzoeken blijkt dat het overgrote deel van de cliënten tevreden is over de jeugdhulp van het wijkteam. Van de cliënten die in 2015 hulp ontvingen bleek 94% van de cliënten tevreden over de ontvangen basishulp; In 2016 is het percentage tevreden cliënten weliswaar iets gedaald naar 84%, maar dat is nog steeds de overgrote meerderheid. Het gemiddelde 'rapportcijfer' dat cliënten geven, is in 2016 een 7,3. Dat is een daling ten opzichte van 2015 (toen was het gemiddelde cijfer 7,9), maar nog altijd een ruime voldoende.⁸⁵

Net als uit de cliëntcasussen van de rekenkamer, kwam ook uit de onderzoeken van OBI naar voren dat tevreden cliënten (uiteeraard) het uiteindelijke resultaat van de ondersteuning belangrijk vinden. Over zowel 2015 als 2016 was het merendeel van de respondenten daar tevreden over. Zo vond bijna 70% van de respondenten dat het door de hulp van het wijkteam beter met hen gaat.⁸⁶ Ook de respondenten van de OBI-onderzoeken bleken veel belang te hechten aan de wijze waarop de

⁸⁴ 22 van de 29 cliënten.

⁸⁵ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 'Evaluatie Nieuw Rotterdams Jeugdinstel - Tussenmeting', december 2016, p. 47, 49-50.; Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 'Cliëntervaringsonderzoek jeugd 2017 – Ervaringen van Rotterdamse cliënten met jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering', oktober 2017, p. 10, 22.

⁸⁶ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 'Cliëntervaringsonderzoek jeugd 2017 – Ervaringen van Rotterdamse cliënten met jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering', oktober 2017, p. 29.

ondersteuning wordt uitgevoerd. Zo gaven tevreden respondenten relatief vaak aan dat zij tevreden zijn dat de wijkteammedewerker goed luistert, hen goed begrijpt en betrokken is. Een ander positief punt is dat cliënten met de wijkteammedewerker een vast en persoonlijk aanspreekpunt hadden waar zij terecht kunnen met vragen en problemen. Ontevreden respondenten uit het OBI-onderzoek waren vaak ontevreden, juist omdat zij met veel verschillende hulpverleners te maken kregen.

Voor het volwassen deel heeft de gemeente geen jaarlijkse tevredenheidsonderzoeken uit laten voeren. Er werden in 2015 en 2016 door wijkteammedewerkers wel zelf evaluaties uitgevoerd aan het eind van een ondersteuningstraject, maar de gegevens hierover zijn niet betrouwbaar genoeg.⁸⁷ In het najaar van 2017 heeft de gemeente voor het eerst door OBI een cliënttevredenheidsonderzoek uit laten voeren onder cliënten van het volwassen deel. Het gaat om een pilotonderzoek, waarvan bij de voltooiing ervan nog niet duidelijk was of de gemeente de cliëntervaring van volwassen cliënten periodiek zal laten uitvoeren.⁸⁸ In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat het onderzoek periodiek zal worden uitgevoerd, maar dit is nog niet aan de raad gecommuniceerd. In de Concept Raadsmonitor over het Rotterdamse stelsel van welzijn, zorg en jeugdhulp (hierna: de concept raadsmonitor) van februari 2018 wordt cliënttevredenheid van de wijkteams wel genoemd als onderdeel van de monitor, maar noch in de concept raadsmonitor, noch in de begeleidende brief staat dat het college vanaf 2018 de cliënttevredenheid van het volwassen deel periodiek zal laten onderzoeken. Het college verwacht in oktober 2018 de eerste raadsmonitor aan de raad te kunnen sturen.⁸⁹

Uit het onderzoeksrapport van OBI komt verder naar voren dat ruim 80% van de volwassen cliënten tevreden is over de ondersteuning van het wijkteam.⁹⁰ De rapportcijfers die de respondenten gaven voor verschillende aspecten van de dienstverlening lopen uiteen van een 7,7 tot een 8,3.⁹¹ Net zoals uit het onderzoek van OBI naar het jeugddeel, blijken ook cliënten van het volwassen deel zowel het resultaat van de hulp als de wijze waarop deze wordt uitgevoerd te waarderen. De wijze waarop wijkteammedewerkers cliënten bejegenen wordt door volwassen cliënten het hoogst gewaardeerd, namelijk met het rapportcijfer 8,3.⁹²

⁸⁷ Ten eerste omdat deze evaluaties door de wijkteammedewerker zelf zijn uitgevoerd en ten tweede omdat deze slechts bij een klein deel van de cliënten werd uitgevoerd, waarbij de selectie van de cliënten niet via een aselechte steekproef plaats vond. Hierdoor zijn de respondenten vermoedelijk niet representatief voor alle wijkteamcliënten.

⁸⁸ Gemeente Rotterdam Onderzoek en Business Intelligence, 'Cliëntervaringsonderzoek wijkteams, basishulp, doelgroep volwassen', februari 2018, pag. 54.

⁸⁹ Gemeente Rotterdam, 'Concept Raadsmonitor over het Rotterdamse stelsel van welzijn, zorg en jeugdhulp', bijlage bij brief van de Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg van 1 februari 2018 aan de raadscommissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport en de raadscommissie Werk, Inkomen, Participatie en Volksgezondheid, pag.12

⁹⁰ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence, 'Cliëntervaringsonderzoek wijkteams, basishulp, doelgroep volwassen', februari 2018, pag. 53.

⁹¹ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence, 'Cliëntervaringsonderzoek wijkteams, basishulp, doelgroep volwassen', februari 2018, pag. 53.

⁹² Gemeente Rotterdam Onderzoek en Business Intelligence, 'Cliëntervaringsonderzoek wijkteams, basishulp, doelgroep volwassen', februari 2018, pag. 52. Tevredenheid over het resultaat van de hulp blijkt in het OBI-onderzoek bijvoorbeeld uit de instemming van respondenten met stellingen als "ik kan me nu beter redden" of "ik heb nu meer vertrouwen in de toekomst".

klachten

Een klachtenregistratie kan bijdragen aan inzicht in hoeverre de wijkteams passende hulp bieden. Uit zo'n registratie zou bijvoorbeeld kunnen worden afgeleid hoeveel klachten jaarlijks worden ingediend, in hoeverre de klachten gegrond waren en hoe ze zijn afgehandeld. Deze informatie registreert de gemeente echter niet specifiek voor de wijkteams. De gemeente registreert wel klachten via het klachtenbureau van cluster MO, maar deze klachten betreffen bijvoorbeeld ook de dienstverlening van de Vraagwijzers. De gemeente weet niet hoeveel van de geregistreerde klachten over de wijkteams gaan.⁹³ De gemeente heeft, in de hiervoor genoemde concept raadsmonitor, wel het voornemen opgenomen om deze klachten te gaan monitoren.⁹⁴

bezwaarschriften

Een van de taken van de wijkteams is doorverwijzen naar specialistische jeugdzorg, waaronder ook jeugd-PGB's. Deze doorverwijzingen van het wijkteam zijn formele besluiten die vatbaar zijn voor bezwaar en beroep. Een registratie van de bezwaarschriften kan bijdragen aan inzicht in hoeverre de wijkteams passende hulp bieden. Uit navraag bij de gemeente blijkt dat de gemeente wel inzicht heeft in het aantal bezwaarschriften over besluiten op grond van de Jeugdwet en Wmo, maar niet weet welke van die bezwaarschriften betrekking hebben op doorverwijzingsbesluiten die door wijkteams zijn genomen. Naast wijkteams kunnen namelijk onder meer ook huisartsen doorverwijzen naar (specialistische) jeugdhulp, en Wmo-indicaties kunnen worden gesteld door Wmo-adviseurs (die geen deel uitmaken van het wijkteam). Het college erkent dat het bezwaren alleen registreert op onderwerp (zoals Jeugdwet, of Wmo) en niet op het onderdeel van het stelsel (zoals het wijkteam). Bij het definitief maken van de nieuwe raadsmonitor zal het college kijken "of en hoe snel dit aan te passen is".⁹⁵

3-3 kostenbesparing

3-3-1 uitgaven tweedelijnsondersteuning

De gemeente heeft de beoogde kostenbesparing op het gebied van specialistische jeugdhulp en Wmo-maatwerkvoorzieningen niet gerealiseerd. De totale uitgaven aan jeugdhulp en Wmo zijn in 2017 toegenomen ten opzichte van 2015. De totale uitgaven vallen over 2017 hoger uit dan begroot. Het college verwacht dat de uitgaven vanaf 2018 verder toe zullen nemen.

In tabel 3-7 zijn de uitgaven voor specialistische jeugdhulp en Wmo-maatwerkvoorzieningen opgenomen in de periode 2015 tot en met 2017.

⁹³ In de uitvoeringsmonitoren staan de klachten m.b.t. volwassenen vermeld. Deze omvatten ook klachten van Vraagwijzers. Voor jeugd is het aantal klachten in één uitvoeringsmonitor (van de 3) opgenomen. Deze klachten kunnen ook betrekking hebben op het CJG. Bron: e-mail van ambtenaar, 2 februari 2018.

⁹⁴ Gemeente Rotterdam, 'Concept Raadsmonitor over het Rotterdamse stelsel van welzijn, zorg en jeugdhulp', bijlage bij brief van de Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg van 1 februari 2018 aan de raadscommissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport en de raadscommissie Werk, Inkomen, Participatie en Volksgezondheid, pag. 12.

⁹⁵ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, Brief aan de commissie Werk en Inkomen, Participatie en Volksgezondheid inzake 'concept raadsmonitor welzijn, zorg en jeugdhulp en afdoening toezegging', 1 februari 2018, pag. 2.

tabel 3-3: uitgaven specialistische jeugdzorg en Wmo-maatwerkvoorzieningen 2015 -2017

	realisatie 2015	realisatie 2016	prognose 2017
Jeugd	€ 143.956.081	€ 147.734.248	€ 148.559.060
Wmo	€ 187.379.910	€ 200.716.255	€ 209.877.946
totaal Jeugd en Wmo	€ 331.335.991	€ 373.838.248	€ 358.437.006

Bron: ambtelijke informatie cluster MO, feb 2018. ⁹⁶

Uit tabel 3-7 komt naar voren dat de totale uitgaven aan Wmo-maatwerkvoorzieningen en specialistische jeugdhulp over 2017 meer dan € 27 mln. hoger uitvallen dan in 2015 (8%). De stijging betreft zowel de uitgaven aan specialistische jeugdhulp als aan Wmo-maatwerkvoorzieningen. De uitgaven voor Wmo-maatwerkvoorzieningen zijn het meest toegenomen, namelijk € 22,5 mln (12%) hoger dan 2015. De totale uitgaven jeugdhulp en Wmo zijn in 2017 hoger dan de gemeente oorspronkelijk voor dat jaar heeft begroot. De gemeente is er niet in geslaagd om deze taken geheel te bekostigen met de middelen die zij van het rijk ontvangt voor de uitvoering van de taken in het sociaal domein (de zogenoemde ‘integratie-uitkeringen sociaal domein’). Dit ondanks het feit dat de totale omvang van die integratie-uitkeringen aan Rotterdam in 2017 met bijna € 7,7 mln. is toegenomen ten opzichte van 2015. ⁹⁷ Die toename bestaat echter volgens de gemeente grotendeels (voor € 7 mln.) uit een rijksbijdrage die is bedoeld om extra verplichte uitgaven voor beschermd wonen te dekken). Onder meer om de ontstane tekorten op Wmo en jeugdhulp te dekken, heeft de gemeenteraad bij de raadsbehandeling van de voorjaarsnota 2017 besloten tot een tijdelijke investering van € 51 mln. voor Wmo-maatwerkvoorzieningen en tweedelijnsjeugdhulp. ⁹⁸

Uit een brief van oktober van 2017 aan de raad blijkt dat het college verwacht dat de uitgaven aan Wmo en jeugdhulp vanaf 2018 verder zullen toenemen. ⁹⁹

Naar verwachting zal ook de omvang van de integratie-uitkeringen vanaf 2018 nog verder toenemen. ¹⁰⁰ Die toename sluit logisch aan bij het landelijke beeld dat de door het rijk beoogde transformatie (van zware naar lichte zorg) nog niet is gerealiseerd. Zo staat in de recente evaluatie van de Jeugdwet, die in januari 2018 is aangeboden aan

⁹⁶ E-mail ambtenaar, 2 februari 2018.

⁹⁷ Het betreft de integratie-uitkering sociaal domein jeugd, de integratie-uitkering sociaal domein- Wmo 2015 en de integratie-uitkering Wmo. Het totaal van deze drie uitkeringen aan Rotterdam bedroeg in 2015 € 372.820 mln. In 2017 was de uitkering opgelopen naar € 380.474 mln. Dat is een toename van bijna € 7,7 mln. Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Gemeentefonds, septembercirculaire 2017. De integratie-uitkeringen zijn overigens niet alleen bedoeld voor specialistische hulp, maar ook voor het financieren van eerstelijns hulp voor jeugd- en volwassenen, zoals de wijkteams.

⁹⁸ College van B en W, Brief aan de gemeenteraad inzake voorgenomen maatregelen vanwege toegenomen bereik Wmo, en uitnodiging voor technische sessie 25 oktober, 3 oktober 2017, pag. 2.

⁹⁹ College van B en W, Brief aan de gemeenteraad inzake voorgenomen maatregelen vanwege toegenomen bereik Wmo, en uitnodiging voor technische sessie 25 oktober, 3 oktober 2017, pag. 2.

¹⁰⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Gemeentefonds, septembercirculaire 2017. Voor 2018 is voor de gemeente Rotterdam de totale omvang van de integratie-uitkeringen begroot op € 394,1 mln., voor 2019 op € 396,4 mln. en voor 2020 op € 398,6 mln.

de Tweede Kamer, dat er meer tijd nodig is om de doelen van de Jeugdwet te bereiken.¹⁰¹

3-3-2 omvang gebruik tweedelijnsondersteuning

De doelstelling om het beroep op tweedelijns jeugdzorg (specialistische jeugdhulp en jeugdbescherming) en Wmo-maatwerkvoorzieningen te verminderen is niet bereikt. Het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van tweedelijns jeugdzorg is in de periode 2015-2017 ongeveer stabiel gebleven. De vraag naar specialistische jeugdhulp is echter groter dan het aantal cliënten dat er gebruik van maakt. Voor verschillende vormen van specialistische jeugdhulp bestaan namelijk wachtlijsten (zie paragraaf 4- 5-1). Het aantal Wmo-clients is in 2015-2017 toegenomen met ruim 14%.

specialistische jeugdzorg

In tabel 3-8 is het gebruik van specialistische jeugdzorg weergegeven.

tabel 3-4: gebruik specialistische jeugdzorg in aantal cliënten per jaar

	2015	2016
Jeugd & Opvoedhulp (J&O)	2.525	2.623
Jeugd met beperking (JMB)	183	163
Jeugd-GGZ	6.452	6.001
Jeugdbescherming	2.545	3.413
Persoonsgebonden Budget (PGB)	551	608
totaal aantal cliënten	12.256	12.808

Bron: ambtelijke informatie, februari 2018.¹⁰²

In tabel 3-8 is zichtbaar dat het totaal aantal cliënten specialistische jeugdhulp in 2016 is gestegen met 4,5%. Over het jaar 2017 had de gemeente op het moment van schrijven van dit rapport nog geen inzicht in het totaal aantal cliënten specialistische jeugdzorg. Wel heeft de gemeente gegevens over het eerste half jaar van 2017, maar dan alleen voor het onderdeel Jeugd & Opvoedhulp (J&O). Die cijfers laten in het eerste helft van 2017 een stijging zien van 6,5% ten opzichte van 2015 en 2016.¹⁰³

Om aanvullend inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het gebruik van specialistische jeugdzorg in 2017, heeft de rekenkamer gegevens geraadpleegd uit de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, een landelijke monitor die is gerealiseerd in opdracht van VNG en het ministerie van VWS. Die monitor bevat onder meer gegevens over het aantal jeugdzorgtrajecten en is bijgewerkt tot en met de eerste helft van 2017. Uit die monitor blijkt dat het aantal jeugdzorgtrajecten in Rotterdam in de eerste helft van 2017 licht is gedaald (bijna 3%) ten opzichte van 2016.¹⁰⁴

¹⁰¹ Zon MW, 'Eerste Evaluatie Jeugdwet', Den Haag, 2018, aangeboden aan de Tweede Kamer op 30 januari 2018 per brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Rechtsbescherming.

¹⁰² E-mail ambtenaar, 8 februari 2018. Het totaal aantal cliënten dat in de tabel is weergegeven is exclusief de cliënten van de wijkteams. Hulp van de wijkteams is immers geen specialistische tweedelijns hulp.

¹⁰³ Aantal cliënten J & O in het eerste helft van 2017 was 2.102. In de eerste helft van 2016 was dit 1.974. Dit is een stijging van 6,5%. In de eerste helft van 2015 was dit aantal 2.086.

¹⁰⁴ Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, geraadpleegd op de website www.waarstaatjegemeente.nl, 26 maart 2018. Het totaal aantal jeugdzorgtrajecten op peildata in 2016 was volgens deze monitor 14.310 in 2016 en 13.895 op peildata in de eerste helft van 2017

De rekenkamer stelt vast dat over 2017 nog geen totaalbeeld beschikbaar is van de omvang van het gebruik van specialistische jeugdzorg. Gelet op de geringe percentuele verschillen per jaar (en het eerste half jaar van 2017), acht de rekenkamer het aannemelijk dat de omvang van het gebruik van specialistische jeugdhulp in de periode 2015-2017 redelijk stabiel is gebleven. Hoewel de beschikbare gegevens over het eerste half jaar van 2017 lijken te duiden op een lichte daling, is een 'verschuiving naar voren' (minder vraag naar specialistische hulp) niet aannemelijk. De vraag van jeugdigen naar specialistische jeugdhulp is namelijk groter dan de omvang van het daadwerkelijke gebruik. Er zijn namelijk aanzienlijke wachtlijsten voor verschillende vormen van specialistische jeugdhulp (zie paragraaf 4-5-1).

Wmo-arrangementen

In tabel 3-9 is het gebruik van Wmo-arrangementen.

tabel 3-5: gebruik Wmo-arrangementen in aantal cliënten per jaar

2015	2016	2017
26.160	28.436	29.868

In de tabel is zichtbaar dat het aantal cliënten met een Wmo-arrangement in de periode 2015-2017 fors is toegenomen. Het aantal cliënten in 2017 is 14,2% hoger dan het aantal in 2015. Uit de gegevens die de gemeente heeft aangeleverd blijkt dat met name het aantal cliënten dat extramurale GGZ-ondersteuning ontvangt aanzienlijk (59,9%) is toegenomen, van 4.478 (eind 2015) tot 7.159 (eind 2017).¹⁰⁵

3-3-3 afschalen wijknetwerk en eigen netwerk

Het lukt de wijkteams bij het merendeel van de cliënten niet om de ondersteuning af te schalen naar het wijknetwerk of het sociaal netwerk van de cliënten. In 68% van de door de rekenkamer onderzochte cliëntcasussen heeft het wijkteam juist opgeschaald naar tweedelijnszorg (specialistische jeugdhulp of een Wmo-arrangement). Aangezien wijkteams organisaties in het wijknetwerk nauwelijks betrekken bij de ondersteuning (zie paragraaf 4-4-2) en de inzet van het eigen sociaal netwerk van cliënten nauwelijks vergroten (zie paragraaf 4-4-1), is logischerwijs aannemelijk dat wijkteams er bij de overgrote meerderheid van de cliënten niet in slagen om de ondersteuning geheel af te schalen naar het wijknetwerk of het eigen sociaal netwerk van cliënten.

Van afschaling is sprake als een cliënt van het wijkteam na het afsluiten van de casus hulp krijgt van een organisatie in het wijknetwerk (bijvoorbeeld een welzijnsorganisatie) of vanuit zijn eigen sociaal netwerk (vrienden, familie of burens). Die afschaling is van belang, omdat cliënten na afsluiting van de ondersteuning van het wijkteam vaak toch nog enige ander ondersteuning nodig hebben. Zo bleek uit de cliëntcasussen die de rekenkamer heeft onderzocht (zie paragraaf 4-4-1) dat de eigen kracht van cliënten weliswaar bij een deel van de cliënten toeneemt door de ondersteuning van het wijkteam, maar dat het merendeel van de cliënten na afsluiting van de casus niet geheel op eigen kracht verder kan.

¹⁰⁵ E-mail ambtenaar, 8 februari 2018.

De gemeente heeft geen inzicht in het aantal cliënten dat wijkteams afschalen. De gemeente registreert namelijk alleen dat een cliënt uitstroomt uit wijkteam, maar niet waar naar toe. De rekenkamer acht het aannemelijk dat het de wijkteams in de periode 2015-2017 bij het overgrote deel van de cliënten niet is gelukt om af te schalen. De rekenkamer baseert dit op drie bevindingen.

Ten eerste blijkt uit de onderzochte cliëntcasussen dat het wijkteam in 68% van die casussen tweedelijnszorg (specialistische jeugdhulp of Wmo) heeft ingezet.¹⁰⁶ Voor de jeugdcasussen is dit percentage zelf 81%.¹⁰⁷ Dit betekent dat het wijkteam in meer dan twee derde van de casussen opschaalt en dus niet afschaalt.

Ten tweede blijken wijkteams bij het bieden van ondersteuning het wijknetwerk nauwelijks in te schakelen. In paragraaf 4-4-2 van dit rapport wordt dit nader onderbouwd en toegelicht. Als wijkteams het wijknetwerk niet betrekken bij de ondersteuning, dan is logischerwijs ook niet aannemelijk dat het wijkteam de ondersteuning uiteindelijk geheel afschaalt naar een organisatie in het wijknetwerk.

Ten derde blijken wijkteams er zowel bij jeugd als volwassenen nauwelijks in te slagen om de inzet van het eigen netwerk van cliënten te vergroten. Cliënten krijgen vaak wel enige hulp uit het eigen netwerk, maar die is vooral gericht op ondersteunende activiteiten (zoals boodschappen doen, sociaal contact, vervoer, hulp bij de administratie). Die activiteiten lossen echter niet de problemen op waarvoor mensen bij het wijkteam terecht komen (zoals schulden, opvoedings- en relatieproblemen). Deze bevinding wordt onderbouwd en toegelicht in paragraaf 4-4-1.

¹⁰⁶ Namelijk in 16 van de 28 casussen.

¹⁰⁷ In 13 van de 16 casussen.



4 knelpunten per fase hulpverlening

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden door de rekenkamer geconstateerde knelpunten in het functioneren van de wijkteams beschreven, die specifiek betrekking hebben op één van de fasen van het hulpverleningsproces. Voor elke fase worden de onderzoeksvragen 3 en 4 behandeld:

- Welke knelpunten in het functioneren van de wijkteams belemmeren de resultaten?
- Pakt de gemeente bestaande knelpunten in het functioneren van wijkteams adequaat aan, bijvoorbeeld in de doorontwikkeling?

Bij de beantwoording onderzoeksvraag 4 hanteert de rekenkamer de volgende normen:

- De gemeente onderkent bestaande knelpunten in het functioneren van wijkteams voldoende.
- De aanpak van de gemeente om bestaande knelpunten aan te pakken sluit logisch aan bij die knelpunten.
- Het is aannemelijk dat de gemeente met de aanpak van knelpunten deze daadwerkelijk zal wegnemen.

In paragraaf 4-2 worden knelpunten in de toeleiding naar het wijkteam beschreven. Paragraaf 4-3 gaat over de knelpunten bij het in kaart brengen van de problematiek van cliënten door het wijkteam. Paragraaf 4-4 beschrijft de knelpunten in de fase waarin het wijkteam zelf hulp verleent aan cliënten. Paragraaf 4-5, gaat over knelpunten die zich voordoen bij het doorverwijzen van cliënten naar tweedelijnsvoorzieningen. Bij elk geconstateerd knelpunt beoordeelt de rekenkamer in dezelfde paragraaf of de gemeente het betreffende knelpunt onderkent en vervolgens ook adequaat aanpakt.

4-2 toeleiding naar het wijkteam

4-2-1 doorverwijzing stedelijke loketten

Volgens wijkteamprofessionals doen zich problemen voor in de toeleiding naar wijkteams door Vraagwijzer en het CJG. Medewerkers van Vraagwijzer slagen er onvoldoende in een brede uitvraag te doen die nodig is om te bepalen of doorverwijzing naar het wijkteam nodig is, met name bij cliënten met GGZ-problematiek en mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB). Problemen rondom de brede uitvraag door Vraagwijzer zijn in 2016 ook al door de afdeling OBI en de Brede Raad 010 geconstateerd en door de rekenkamer in 2017 in het onderzoek schulddienstverlening. Aanvankelijk onderkent de gemeente het knelpunt niet en meent ze dat het kennisniveau van de Vraagwijzers voldoende is en medewerkers voldoende in staat zijn om de LVB-doelgroep te herkennen. Echter, in ambtelijk wederhoor beaamt zij dat gemeentebreed wordt erkend dat de kennis over LVB-problematiek beter kan. Daarom is er een

programmaplan opgesteld waar ook de Vraagwijzers deel van uitmaken. De rekenkamer heeft niet kunnen beoordelen of het knelpunt hiermee adequaat aangepakt zal worden.

Verder krijgen wijkteams weinig tot geen aanmeldingen vanuit het CJG en is er nauwelijks samenwerking tussen wijkteams en CJG. Dit werd eerder al geconstateerd door onderzoeksbureau Ecorys. De gemeente erkent dat wijkteams nauwelijks aanmeldingen ontvangen van het CJG, maar ziet dit niet als probleem omdat jeugdigen toch wel worden bereikt door het wijkteam. Echter, het CJG is bij uitstek geschikt om problemen van jeugdigen in een vroeg stadium te signaleren en uit onderzoek blijkt dat jeugdigen en gezinnen het wijkteam pas bereiken wanneer de problemen al in een vergevorderd stadium zijn. In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat er inmiddels gesprekken gaande zijn om de samenwerking met het CJG te verbeteren. Dat er gesprekken gaande zijn, betekent echter niet dat er al een concrete aanpak is en de knelpunten zullen worden aangepakt.

Het is voor burgers niet mogelijk om het wijkteam zelf te benaderen, ze moeten hiernaar worden doorverwezen via andere organisaties.¹⁰⁸ Onder andere via een van de vier hiertoe aangewezen 'stedelijke loketten'. Die loketten zijn Vraagwijzer¹⁰⁹, Centraal Onthaal, het Jongerenloket en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Uit interne rapportages blijkt dat in 2017 circa 31% van het totaal aantal aanmeldingen afkomstig was van deze vier loketten.¹¹⁰ In februari 2018 is het cliëntervaringsonderzoek over volwassenen die basishulp (hebben) ontvangen van het wijkteam verschenen. Uit dit onderzoek blijkt dat 39% van de ondervraagden via de Vraagwijzer bij het wijkteam terecht zijn gekomen.¹¹¹ Daarmee is het aandeel van Vraagwijzer in de toeleiding door de loketten fors. Dit neemt niet weg dat er wat betreft de toeleiding vanuit Vraagwijzer problemen zijn met enkele specifieke doelgroepen. Uit de focusgroepen komt naar voren dat medewerkers van Vraagwijzer onvoldoende slagen in het uitvoeren van een brede uitvraag bij onder andere bij burgers met GGZ-problematiek en burgers met een licht verstandelijke beperking (LVB). Onderstaande citaten illustreren de problematiek rond de brede uitvraag.

wijkteammedewerkers over de uitvraag door Vraagwijzer

"Burgers kunnen naar de Vraagwijzer gaan, hier wordt echter te weinig uitgevraagd over de hulpvraag."

"Burgers kunnen niet direct bij het wijkteam langsgaan, zij moeten eerst via loketten (vraagwijzer/huisarts/scholen) doorverwezen worden. Mensen met een verstandelijke beperking gaan naar loketten, zoals Vraagwijzer, toe. Bij Vraagwijzer zijn ze er echter niet op gericht om mensen met een verstandelijke beperking te helpen. Deze doelgroep gaat vervolgens onvoldoende geholpen naar huis en komen later pas bij het wijkteam in beeld als de situatie al geëscaleerd is."

¹⁰⁸ Het blijkt dat 25% van de respondenten het moeilijk tot heel moeilijk vinden om bij een wijkteam terecht te komen. Dit wordt door de gemeente aangemerkt als een fors percentage en als aandachtspunt. Bron: Gemeente Rotterdam, afdeling OBI, 'Clienttevredenheidsonderzoek wijkteams, Basishulp, Doelgroep Volwassenen', februari 2018.

¹⁰⁹ Vraagwijzer is een loket waar burgers langs kunnen voor informatie en advies, over onderwerpen als zorg, geld, wonen, vervoer of juridische zaken. Er zijn veertien vraagwijzerloketten in Rotterdam. Bron: Gemeente Rotterdam. *Vraagwijzer*. [<https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/vraagwijzer/>]. geraadpleegd op 13 maart 2018.

¹¹⁰ De rekenkamer heeft het percentage van 31% berekend op basis van de rayonrapportages. In totaal zijn er in 2017 14.981 aanmeldingen binnengekomen bij het wijkteam, 4575 aanmeldingen zijn afkomstig van de loketten. $(4.575/14.981) \cdot 100 = 30,5\%$. Afgerond is dit circa 31%.

¹¹¹ Gemeente Rotterdam, 'Clienttevredenheidsonderzoek wijkteams, Basishulp, Doelgroep Volwassenen', februari 2018: blz.15.

wijkteamleiders over de uitvraag door Vraagwijzer

"Ik merk op dat medewerkers van de Vraagwijzer op bepaalde gebieden kennis missen. Medewerkers van Vraagwijzer beschikken nog over te weinig kennis op het gebied van GGZ problematiek en verstandelijk beperkten. Daarnaast wordt vaak geen brede uitvraag gedaan door de medewerkers van Vraagwijzer. ik zie enkele risicofactoren. De kennis bij medewerkers van de Vraagwijzer is op sommige vlakken onvoldoende. Daarnaast is op dit moment een verbouwing bezig bij de Vraagwijzer waardoor de samenwerking tussen Vraagwijzer en het wijkteam op dit moment stil is komen te liggen."

"De Vraagwijzer is onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Rotterdam gekomen. Nu de Vraagwijzer is 'inbesteed', blijven dezelfde werknemers in dienst en raken zij bekend met de systemen waar wij mee werken. Het enige probleem met Vraagwijzer is op dit moment de uitvraag. Werknemers van de Vraagwijzer vragen niet altijd aan cliënten welke zorgaanbieders bij de cliënt betrokken zijn. Deze informatie komt vaak pas achteraf naar boven maar kan wel degelijk consequenties hebben voor wie er daadwerkelijk aan zet is."

De afdeling OBI en de Brede Raad 010 wezen al eerder op de gebreken op het gebied van kennis m.b.t. specifieke doelgroepen.¹¹² Verder bleek in 2017 in het rekenkameronderzoek naar schulddienstverlening dat Vraagwijzer bij het merendeel van de cliënten met problematische schulden geen brede uitvraag doet. Burgers met ernstige schuldproblemen komen hierdoor lang niet altijd terecht bij het wijkteam, terwijl aannemelijk is dat ze te maken hebben met meervoudige problematiek en doorverwezen moeten worden naar het wijkteam.¹¹³

Wat betreft het CJG geven wijkteamprofessionals aan dat er weinig tot geen aanmeldingen vanuit het CJG binnenkomen en dat er weinig met deze organisatie wordt samengewerkt.¹¹⁴ Dit werd in 2016 ook geconstateerd door onderzoeksbureau Ecorys.¹¹⁵ In het onderzoek zijn verschillende mogelijke verklaringen voor het geringe aantal aanmeldingen vanuit het CJG naar voren gekomen. Een wijkteammedewerker noemt als mogelijke oorzaak dat het CJG niet gewend is om breed uit te vragen.¹¹⁶ Een andere mogelijke oorzaak is de privacywetgeving; deze belemmert de informatie-uitwisseling.¹¹⁷ In een wijkteam waar de samenwerking met het CJG wel goed is spreekt de wijkteammedewerker van een 'illegale samenwerking', omdat er informatie wordt uitgewisseld waarvan de geheimhouding niet gedekt is door een convenant maar enkel door de individuele geheimhoudingsplicht van medewerkers.¹¹⁸ Het CJG heeft desgevraagd aangegeven er vanwege wachttijden bij het wijkteam regelmatig voor te kiezen om niet naar het wijkteam te verwijzen, maar

¹¹² Gemeente Rotterdam, afdeling OBI, rapportage 'Evaluatie Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel – Tussenmeting', december 2016, Pag. 32.;

Brede Raad 010, Brief aan Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg inzake advies Signalen in de (O)GGZ: 'het moet niet gekker worden!', 12 december 2016.

¹¹³ Rekenkamer Rotterdam, 'Hulp buiten bereik: effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid'. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2017, pag. 16.

¹¹⁴ Focusgroepen, september 2017.

¹¹⁵ Ecorys, Eindrapport 'Business case Wijkteams Rotterdam 2016', 26 mei 2016, pag. 6.

¹¹⁶ Focusgroepen, september 2017.

¹¹⁷ Gemeente Rotterdam, rapportage 'Evaluatie Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel – Tussenmeting', december 2016, pag. 33.

¹¹⁸ Focusgroepen, september 2017.

direct naar tweedelijnszorg, zoals jeugd-GGZ.¹¹⁹ De rekenkamer heeft niet onderzocht welke van deze verklaringen aannemelijk is.

onderkenning en aanpak

Begin 2017 zijn er op basis van verschillende signalen en klachten schriftelijke raadvragen gesteld over de dienstverlening van Vraagwijzer.¹²⁰ Een van de vragen was of medewerkers moeite hebben met het analyseren van de problemen waar cliënten mee aankomen. Destijds gaf het college in haar beantwoording aan deze signalen niet te herkennen, omdat medewerkers van de Vraagwijzer minimaal HBO opgeleid zijn, er een uitgebreid trainingsprogramma is en er opfrustrainingen zijn. Het college zag dan ook geen aanleiding om te onderzoeken in hoeverre de kennis van medewerkers van de Vraagwijzer voldoende is.¹²¹ Ook in 2018 meent de gemeente dat het kennisniveau van de Vraagwijzers voldoende is. Zo kunnen ze volgens de gemeente de doelgroep LVB voldoende herkennen, want medewerkers worden daarin getraind.¹²² Op papier kunnen medewerkers voldoende gekwalificeerd en toegerust zijn voor het werk, maar het is volgens de rekenkamer onvoldoende om te stellen dat een onderzoek naar de kwaliteit van de brede uitvraag en doorverwijzing in de praktijk daarom niet nodig is. In ambtelijk wederhoor erkent de gemeente toch dat de kennis over LVB-problematiek beter kan. In het kader hiervan is er een gemeentebreed programmaplan opgesteld waar ook de Vraagwijzers deel van uitmaken.¹²³ De rekenkamer heeft niet kunnen beoordelen of het knelpunt hiermee adequaat aangepakt zal worden.

De gemeente erkent dat er nauwelijks aanmeldingen vanuit het CJG komen, maar ze ziet dit niet als probleem. Het zou volgens cluster MO enkel een probleem zijn wanneer jeugdige cliënten niet bereikt worden door het wijkteam en dit is niet het geval.¹²⁴ De instroom van jeugdigen is zelfs toegenomen (zie onder meer de instroomcijfers in paragraaf 3-2-1). Echter, uit de focusgroepen en eerder onderzoek komt naar voren dat die jeugdigen en gezinnen wijkteams veelal pas bereiken als de problemen al in een ver gevorderd stadium zijn (zie de nader toelichting in paragraaf 4-2-2).¹²⁵ Gelet op het belang dat de gemeente hecht aan vroegsignalering, is de rekenkamer verbaasd over de reactie van de gemeente. Het CJG is namelijk, zoals de gemeente zelf in haar beleidsdocumenten schrijft, bij uitstek geschikt voor vroegsignalering, omdat ze alle Rotterdamse kinderen in de leeftijd van 0-4 jaar op regelmatige basis ziet.¹²⁶ In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat er inmiddels gesprekken gaande zijn om de samenwerking met het CJG te verbeteren.¹²⁷ Dat er gesprekken gaande zijn, betekent echter niet dat er al een concrete aanpak is en de knelpunten zullen worden aangepakt.

¹¹⁹ e-mail, CJG, 3 mei 2018.

¹²⁰ College van B en W, Beantwoording schriftelijke vragen, 19 april 2017.

¹²¹ College van B en W, Beantwoording schriftelijke vragen, 19 april 2017.

¹²² Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

¹²³ Reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

¹²⁴ E-mail ambtenaar, 28 februari 2018.

¹²⁵ Focusgroepen, 2017.

¹²⁶ Gemeente Rotterdam, 'Stevige start, Actieprogramma 2016-2020', maart 2016, pag. 5.

¹²⁷ Reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

4-2-2 vroegsignalering vanuit het wijknetwerk

Behoudens enkele uitzonderingen leggen veel wijkteams nog onvoldoende verbinding met organisaties in de wijken zoals welzijnsorganisaties, sportverenigingen en religieuze organisaties. Hierdoor vindt er onvoldoende vroegsignalering plaats. Dit knelpunt is voornamelijk terug te voeren op een gebrek aan beschikbare tijd bij de wijkteammedewerkers om contacten te leggen en te onderhouden met organisaties in de wijk. Verder hebben sommige wijkteammedewerkers geen affiniteit met de netwerktaak en zijn er vele personeelwisselingen binnen wijkteams.

De gemeente erkent dat de samenwerking tussen wijkteams en het wijknetwerk verbeterd moet worden en neemt verschillende maatregelen (verstrekken van telefoonlijsten, informatiefolders, vaste contactpersonen, een e-learning module en een schriftelijke handleiding over samenwerking). De gemeente zet met name in op verbeteringsmaatregelen in de vorm van schriftelijke instructies, hulpmiddelen en afspraken ('papieren maatregelen'). Het is niet aannemelijk dat hiermee de beoogde samenwerking zal worden gerealiseerd. Het onderliggende probleem dat wijkteammedewerkers, mede door de hoge administratieve last, onvoldoende tijd hebben om in de samenwerking met het wijknetwerk te investeren wordt met de genoemde maatregelen niet opgelost.

Zoals in paragraaf 2-3-2 is beschreven, moeten wijkteams vroegsignalering vanuit het wijknetwerk stimuleren. Het is dus van belang dat wijkteams nauw samenwerken met organisaties uit het wijknetwerk, zodat signalen in een zo vroeg mogelijk stadium binnenkomen bij het wijkteam. Het gaat hier bijvoorbeeld om scholen, huisartsen, welzijnsorganisaties, religieuze organisaties, sportverenigingen en vrijwilligersorganisaties. Een aanzienlijk deel van de aanmeldingen bij het wijkteam, namelijk 42%, is afkomstig uit het wijknetwerk.¹²⁸ Echter, uit hierna volgende bevindingen blijkt dat bij die aanmeldingen veelal geen sprake is van vroegsignalering. Zo komt in de focusgroepen naar voren dat veel cliënten het wijkteam pas in een gevorderd stadium bereiken. De citaten in het groene kader illustreren dit.

wijkteammedewerkers over vroegsignalering

"Ik vind dat mijn wijkteam nog niet heel preventief werkt. Als cliënten bij het wijkteam komen, is de problematiek vaak al te groot waardoor basishulp van het wijkteam niet toereikend genoeg is."

"In mijn wijk zijn er veel scholen die met elkaar concurreren om leerlingen. De school bespreekt pas laat problemen met de ouders van leerlingen, omdat de school bang is de leerling kwijt te raken. Vanuit scholen ontvangt het wijkteam pas aanmeldingen als de problemen al in een gevorderd stadium zijn. Het wijkteam zou graag eerder betrokken worden. Wanneer kinderen nu in beeld komen, hebben ze vaak specialistische hulp nodig. Deze partijen hebben echter vaak een wachtlijst."

¹²⁸ Rekenkamer Rotterdam, 'verslag expertmeeting stand van zaken wijkteams', 24 mei 2017.; Gemeente Rotterdam, 'Kooplijsten 2017', 18 januari 2018.; De rekenkamer heeft het percentage van 42% berekend op basis van rayonrapportages over het jaar 2017. In totaal zijn er in 2017 14.981 aanmeldingen binnengekomen bij het wijkteam, 6248 aanmeldingen zijn afkomstig uit het wijknetwerk. $(6.248/14.981) \times 100 = 41,7\%$. Afgerond is dit circa 42%. In de rapportages is het wijknetwerk als één geheel opgevoerd. Uit die rapportages is dus niet op te maken wat het aandeel van afzonderlijke organisatie binnen het wijknetwerk is (bijvoorbeeld welzijn, scholen, etcetera).

Daarnaast blijkt uit de cliëntcasussen van de rekenkamer dat problemen vaak al in een ver gevorderd stadium zijn als het wijkteam in beeld komt. Zo heeft het wijkteam bij 68% van die casussen tweedelijnszorg ingezet.

Dit knelpunt is niet nieuw. Onderzoeksbureau Ecorys constateerde in 2016 al dat de vroegsignalering niet goed van de grond komt.¹²⁹ Ook in de evaluatie van het NRJ in 2016 geven wijkteammedewerkers aan dat, in hun optiek, organisaties uit het voorveld jeugdigen te laat doorverwijzen. Een gevolg hiervan is dat de problemen vaak geëscaleerd zijn en de cliënt moet worden doorverwezen naar specialistische hulp.¹³⁰

Een verklaring waarom vroegsignalering nog niet van de grond komt is de mate van samenwerking met het wijknetwerk. Verschillende wijkteamprofessionals geven aan dat in hun wijkteams de samenwerking met het wijknetwerk nog niet goed loopt.¹³¹ In deze wijkteams wordt de verbinding met het wijknetwerk nog te weinig gelegd. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat, zoals blijkt uit onderstaande citaten, wijkteamprofessionals geen tijd hebben om te investeren in deze samenwerking, onder andere vanwege de administratielast (in paragraaf 5-2-2 wordt die administratielast nader toegelicht).¹³²

wijkteamleiders over samenwerking met het wijknetwerk

"Het is wel belangrijk om continu te blijven netwerken. Zodra je dit niet meer doet, vergeten partijen je. Ik wil de komende tijd meer investeren in netwerken. Om hiervoor tijd vrij te maken, moet ik waarschijnlijk wel andere taken schrappen. Ik wil onder meer een betere samenwerking creëren met het medische werkveld (huisarts, fysio, psycholoog) en met scholen. Zowel ik als mijn team nemen nu de netwerktaak op zich. Huisartsen benader ik bijvoorbeeld zelf."

"Het wijkteam profileert zich nog te weinig in de wijk. In ons wijkteam wordt hieraan gewerkt. Zo zijn we op zoek gegaan naar sleutelfiguren in de wijk, bijv. een moeder die regelmatig in het buurthuis komt en veel contacten heeft. Met deze sleutelfiguren praten we om te kijken wat voor signalen er zijn in de wijk. De samenwerking met het voorveld gebeurt nog te weinig. Dit is in mijn team zo, maar zeker ook in andere teams. De wijkteammedewerkers zitten teveel op de computer om bijv. PGB aanvragen af te handelen, de VAI in te vullen en zaken te registreren. Als wijkteam zitten we in een 'ivoren toren'. Er wordt teveel tijd in administratieve zaken gestopt en te weinig tijd in verbinding zoeken met de wijk."

Dat wijkteams onvoldoende tijd hebben om te netwerken en afspraken te maken met het voorveld bleek ook al uit eerder onderzoek, onder meer van Inholland (2016) in Rotterdam en uit landelijk onderzoek van Movisie (2018).¹³³ Een tweede mogelijke reden voor de moeizame samenwerking met het wijknetwerk is dat, zoals uit de focusgroepen naar voren komt, een deel van de wijkteammedewerkers geen affiniteit

¹²⁹ Ecorys, Eindrapport 'Business case Wijkteams Rotterdam 2016', 26 mei 2016, pag. 19.

¹³⁰ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), rapportage 'Evaluatie Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel – Tussenmeting', december 2016, pag. 33.

¹³¹ Focusgroepen, september 2017.; Rekenkamer Rotterdam, 'verslag expertmeeting stand van zaken wijkteams', 24 mei 2017.

¹³² Focusgroepen, september 2017.

¹³³ Hogeschool Inholland, rapport 'Jongeren & wijkteams: verkennend onderzoek in Amsterdam, Haarlem en Rotterdam, juli 2016.; Movisie, rapport 'Sociale wijkteams opnieuw uitgelicht', derde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2017), februari 2018, pag. 7-8, 42.

heeft met netwerken.¹³⁴ Daarnaast maken de vele personeelsswisselingen binnen wijkteams het moeilijk om goede contacten op te bouwen en te behouden met het wijknetwerk.¹³⁵

onderkenning en aanpak

Het verbeteren van de samenwerking met het wijknetwerk is een van de acht thema's in de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp in Rotterdam. Al in 2016 onderkende de gemeente dat er knelpunten zijn in de verbinding van wijkteams met het wijknetwerk.¹³⁶

De gemeente pakt het verbeteren van de samenwerking met het wijknetwerk op meerdere wijzen aan. Zo zet ze onder andere in op het verbeteren van de communicatie door het verstrekken van telefoonlijsten, verstrekt ze informatiefolders en adviseert ze te werken met vaste contactpersonen.¹³⁷ Ook zijn er meerdere integrale wijkwerkers actief in het kader van het project 'Even Buurten', maar deze zijn niet actief in alle wijkteams en ze richten zich met name op ouderen.¹³⁸ Verder is er voor wijkteammedewerkers een e-learning module ontwikkeld die aandacht besteedt aan de samenwerking met het wijknetwerk.¹³⁹ Tot slot is de gemeente bezig met het ontwikkelen van een praktische handleiding met daarin do's en dont's over samenwerking met het netwerk op basis van 'best practices'.¹⁴⁰ Het is de bedoeling dat deze handleiding een hulpmiddel wordt voor wijkteams voor de samenwerking met het wijknetwerk.¹⁴¹ Bovengenoemde maatregelen om de samenwerking met het wijknetwerk te verbeteren vergen logischerwijs implementatie. In het implementatieplan van januari 2018 staat een naar het oordeel van de rekenkamer nogal wollige formulering (zie het citaat onder de voetnoot) waaruit de rekenkamer twee dingen opmaakt.¹⁴² Ten eerste dat nog niet duidelijk is hoe de gemeente de maatregelen concreet wil implementeren, ten tweede dat de gemeente ook de welzijnsorganisaties opdracht heeft gegeven de samenwerking met het wijknetwerk te verbeteren.¹⁴³

De geschetste aanpak van de gemeente zal het onderliggende probleem van dit knelpunt niet oplossen, namelijk dat wijkteams onvoldoende tijd hebben om de samenwerking met het wijknetwerk te intensiveren. De maatregelen voorzien er niet in dat wijkteammedewerkers meer tijd kunnen vrijmaken om te investeren in

¹³⁴ Focusgroepen, september 2017.

¹³⁵ Rekenkamer Rotterdam, 'verslag expertmeeting stand van zaken wijkteams', 24 mei 2017.

¹³⁶ Gemeente Rotterdam, 'Samenvatting Zorg voor elkaar', januari 2017, pag. 3.

¹³⁷ College van B en W, Brief aan de raad betreffende voortgangsrapportage Doorontwikkeling Zorg, Welzijn en Jeugdhulp, 21 december 2017.

¹³⁸ Gemeente Rotterdam, 'Beschrijvend document Wijkteams' - definitief, 30 maart 2017, pag. 18.; Gemeente Rotterdam, 'Even buurten in de wijkteams van Rotterdam', 21 november 2016, pag. 3.

¹³⁹ Gemeente Rotterdam, 'Profiel wijkteammedewerker', december 2016, pag. 11.

¹⁴⁰ Gemeente Rotterdam, 'Effectiviteit en outreachend wijkteam', 2016, pag. 5.

¹⁴¹ Ambtelijk interview, 27 juli 2017.

¹⁴² "In samenwerking met ABV zal een implementatie gemaakt worden in samenhang met enkele andere implementatieonderdelen. Vanuit het wijknetwerk liggen er bij Welzijn en CJG opdrachten om het wijknetwerk met elkaar te verbinden. In samenspraak met hen en ABV zal implementatie bij de wijkteams en wijknetwerk uitgewerkt gaan worden en zal aangesloten worden bij de huidige structurele wijknetwerkbijeenkomsten. Hierdoor zullen er geen "extra" bijeenkomsten volgen voor de wijkteams maar sluiten deze aan op de huidige structurele afspraken."

¹⁴³ Zie voor de opdracht aan de welzijnsorganisaties ook; Gemeente Rotterdam, 'Kadernotitie Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', juni 2015, Pag. 25.

contacten met organisaties in het wijknetwerk en hiermee vroegsignalering te stimuleren. Het hebben van genoeg tijd is echter juist heel belangrijk is, blijkt ook uit onderzoek van Movisie. Partijen moeten elkaar vinden, leren kennen, begrijpen, elkaars toegevoegde waarde zien, met elkaar afstemmen, naar elkaar terugkoppelen en vertrouwen.¹⁴⁴ Enkel werkinstructies en procedurele afspraken zijn niet voldoende om de samenwerking met het wijknetwerk te intensiveren en zo vroegsignalering tot stand te brengen.

4-2-3 doorverwijzing huisartsen

De huisarts is voor veel vragen rondom jeugd de eerste ingang voor ouders en jeugdigen, want de huisarts heeft een direct verwijsrecht voor specialistische jeugdhulp. Bij jeugdigen met enkelvoudige problematiek is dit een goede werkwijze. Echter, wanneer huisartsen vermoeden dat er sprake is van meervoudige problematiek is het belangrijk dat een huisarts het wijkteam betreft voor de brede uitvraag/blik en een cliënt niet gelijk doorverwijst naar specialistische zorg. Het blijkt dat er verschillen bestaan in de mate van samenwerking tussen huisartsen en wijkteams. Er zijn wijkteams die weinig aanmeldingen van huisartsen ontvangen. Huisartsen verwijzen jeugdigen vaak nog direct door naar de GGZ. Mogelijke redenen zijn een gebrek aan een beveiligd e-mailsysteem voor informatie-uitwisseling tussen huisarts en wijkteam, het ontbreken van een vast contactpersoon bij wijkteams, slechte telefonische bereikbaarheid van wijkteams, geen eenduidige aanmeldprocedures bij wijkteams, een gebrek aan terugkoppeling over aangemelde cliënten en weerstand bij huisartsen tegen het wijkteam.

De gemeente erkende al in 2016 dat er grote verschillen zijn in de werkwijze en samenwerking tussen wijkteams en de huisartsen en dat dit beter moet. Eind 2017 heeft de gemeente diverse maatregelen genomen, te weten informatiebladen voor zowel wijkteams als huisartsen met daarom informatie over elkaars taken, het opstellen van aanbevelingen voor het ontwikkelen van een goede samenwerking en de implementatie van een beveiligd e-mailsysteem per 1 januari 2018. In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente ter aanvulling aan dat wijkteams investeren in de samenwerking, door bijvoorbeeld structureel (casus-)overleg te voeren met huisartsen. Naar oordeel van de rekenkamer kan dit een adequate aanpak zijn voor het verbeteren van de samenwerking tussen huisarts en wijkteam.

De huisarts is voor veel vragen rondom jeugd de eerste ingang voor ouders en jeugdigen. De huisarts heeft namelijk een direct verwijsrecht voor specialistische jeugdhulp. Bij jeugdigen met enkelvoudige problematiek is dit een goede en efficiënte werkwijze. Echter, als een huisarts vermoedt dat er sprake is van meervoudige problematiek vindt de gemeente het van belang dat deze het wijkteam betreft voor de brede uitvraag/blik en een cliënt niet gelijk doorverwijst naar specialistische jeugdhulp.¹⁴⁵ Uit de focusgroepen blijkt dat er verschillen zijn in de samenwerking tussen huisartsen en wijkteams.¹⁴⁶ In een aantal wijkteams is er een goede samenwerking tot stand gebracht met huisartsen, maar er zijn ook wijkteams die weinig aanmeldingen van huisartsen ontvangen.¹⁴⁷ Uit verschillende bronnen blijkt

¹⁴⁴ Movisie, rapport 'Samenwerken in de wijk', november 2016, Pag. 5.

¹⁴⁵ Gemeente Rotterdam, 'Zorg voor elkaar: Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018', 28 juni 2016, pag.: 23-24.

¹⁴⁶ Focusgroepen, september 2017.; Rekenkamer Rotterdam, 'verslag expertmeeting stand van zaken wijkteams', 24 mei 2017.

¹⁴⁷ Focusgroepen, september 2017. ; Rekenkamer Rotterdam, 'verslag expertmeeting stand van zaken wijkteams', 24 mei 2017.

dat huisartsen jeugdigen vaak direct doorverwijzen naar de GGZ. In 2016 liep 46% van de verwijzingen naar jeugd-GGZ via de huisarts en slechts 4% via het wijkteam.¹⁴⁸ Rotterdam is hierin geen uitzondering, want ook landelijk is zichtbaar dat huisartsen vaak direct doorverwijzen naar tweedelijns hulp.¹⁴⁹

Een mogelijke verklaring voor het beperkt aantal aanmeldingen is het ontbreken van een beveiligd e-mailsysteem bij de wijkteams, waardoor huisartsen cliënten liever niet via deze weg aanmelden bij het wijkteam.¹⁵⁰ Daarnaast zijn belemmerende factoren volgens huisartsen het ontbreken van een vast contactpersoon bij wijkteams, slechte telefonische bereikbaarheid van wijkteams, geen eenduidige aanmeldprocedures bij wijkteams en/of een gebrek aan terugkoppeling over aangemelde cliënten.¹⁵¹ De rekenkamer heeft de genoemde mogelijke oorzaken niet nader onderzocht. In onderstaand kader enkele uitspraken van wijkteammedewerkers over de samenwerking met huisartsen.

wijkteammedewerkers over de samenwerking met huisartsen

"Er zijn twee huisartsen. Zij zijn niet gecharmeerd van de gemeente en de wijkteams. Ze melden geen cliënten aan bij de wijkteams. Vanuit het wijkteam is regelmatig contact gezocht met huisartsen en ze zijn uitgenodigd voor overleg, maar we komen met pijn en moeite één keer per jaar om de tafel met de huisartsen. De praktijkondersteuner (POH-er) bij de huisartsen is de 'drijvende motor' van de weerstand tegen samenwerking met de wijkteams. De POH-er wil zo veel mogelijk zelf bepalen welke zorg of doorverwijzing patiënten krijgen."

"Het is lastig communiceren met de huisartsen, omdat zij alleen informatie op papier willen leveren en niet via e-mail."

"Er zijn enkele gunstige factoren die bijdragen aan een goede samenwerking. Zo zit er in mijn wijk een huisartsenpraktijk die op loopafstand gevestigd is van de aanmeldplek voor het wijkteam. De samenwerking verloopt dan goed. Door het wijkteam is geïnvesteerd in de samenwerking met huisartsen door bijv. één keer in de vier weken langs te gaan voor een overleg. Toch valt op dat er nog genoeg huisartsen zijn die niet weten wat het wijkteam doet."

onderkenning en aanpak

De gemeente signaleerde in juni 2016 dat er grote verschillen zijn in de werkwijze en samenwerking tussen wijkteams en de huisartsen en dat dit beter kan en moet.¹⁵² Het verbeteren ervan is een gezamenlijke inspanning van de gemeente en meerdere eerstelijns partijen. In samenwerking met de landelijke Huisartsen Vereniging district Rotterdam (LHV district Rotterdam) en ZorgImpuls heeft de gemeente eind 2017 een tweetal informatiebladen gemaakt. Een informatieblad voor huisartsen en een informatieblad voor wijkteam, waarin onder meer informatie staat over elkaars taken en dat de verantwoordelijkheid voor het leggen van en onderhouden van het contact

¹⁴⁸ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en business Intelligence (OBI), 'Cliëntervaringsonderzoek jeugd 2017', oktober 2017, pag. 16.

¹⁴⁹ Movisie, rapport 'Sociale wijkteams opnieuw uitgelicht', derde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2017), februari 2018, pag. 7.

¹⁵⁰ Rekenkamer Rotterdam, 'verslag expertmeeting stand van zaken wijkteams', 24 mei 2017.

¹⁵¹ Rekenkamer Rotterdam, 'verslag expertmeeting stand van zaken wijkteams', 24 mei 2017. Aan deze expertmeeting namen ook enkele huisartsen deel.

¹⁵² Gemeente Rotterdam, 'Zorg voor elkaar: Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018', 28 juni 2016, pag. 23.

met huisartsen in de wijk ligt bij het wijkteam. Ook worden er aanbevelingen gedaan voor het ontwikkelen van een goede samenwerking, zoals “maak kennis met elkaar (...) maak duidelijke samenwerkingsafspraken (...) kies één aanspreekpunt voor de huisarts/wijkteams”.¹⁵³ De gemeente erkent dat een goede samenwerking onder meer afhankelijk is van het opbouwen van persoonlijke relaties.¹⁵⁴ Verder zijn wijkteams per 1 januari 2018 bereikbaar via een beveiligd e-mailsysteem (secure e-mail).¹⁵⁵ In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente ter aanvulling aan dat er stevig wordt ingezet op het verbeteren van de samenwerking tussen wijkteam en huisarts. Wijkteams investeren in deze samenwerking en geven daar op verschillende manieren vorm aan. Zo hebben sommige wijkteams een vast contactpersoon voor huisartsen die onderling contact onderhoudt of bijvoorbeeld structureel (casus-)overleg voert met huisartsen.¹⁵⁶

Naar oordeel van de rekenkamer kunnen bovenstaande maatregelen een adequate aanpak zijn voor het verbeteren van de samenwerking tussen huisarts en wijkteam.

4-3 in kaart brengen problematiek

Voor het in kaart brengen van de problematiek van cliënten moeten wijkteammedewerkers gebruik maken van het Vraaganalyse-instrument (VAI). Wijkteamprofessionals beoordelen dat het gebruik van het VAI enorm tijdsintensief is en het ook niet altijd een zinvol en geschikt instrument is. Sommige wijkteamprofessionals gebruiken het VAI niet, er zijn dus verschillen tussen wijkteams. De knelpunten bestaan al sinds 2015. De afgelopen jaren zijn de problemen rondom het VAI achtereenvolgens aangekaart door de afdeling OBI, de gemeentelijke ombudsman en de afdeling Concern auditing.

De gemeente onderkent de bestaande knelpunten rondom het VAI niet en pakt deze dus ook niet aan. Het werken met het VAI blijft verplicht voor wijkteamprofessionals.

Om de problematiek van cliënten breed in kaart te brengen, moeten wijkteammedewerkers gebruik maken van het Vraaganalyse-instrument (VAI). De gemeente stelt als target dat in 80% van alle aangemaakte dossiers een verbrede uitvraag in de vorm van het VAI aanwezig is.¹⁵⁷

het Vraaganalyse-instrument

Het VAI is een gestructureerd interview waarmee op integrale wijze de volledige problematiek (in een gezin) in kaart gebracht kan worden. Het instrument is bedoeld om wijkteammedewerkers te helpen bij het in kaart brengen van de situatie van de cliënt, ook op de leefgebieden waar de wijkteammedewerker minder expertise heeft.¹⁵⁸ Onderwerpen die aan bod komen in het VAI zijn onder meer huisvesting, dagbesteding, financiën, sociaal netwerk, lichamelijke en geestelijke gezondheid en opvoeding. Met het instrument beoogt de gemeente een generalistische en eenduidige

¹⁵³ Gemeente Rotterdam, ‘Samenwerking wijkteams en huisartsen, informatieblad december 2017’, 19 december 2017.; Gemeente Rotterdam, ‘Samenwerking huisartsen met wijkteams, informatieblad januari 2018’, 9 januari 2018.

¹⁵⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Zorg voor elkaar: Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018’, 28 juni 2016, pag. 23.

¹⁵⁵ Reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

¹⁵⁶ Reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

¹⁵⁷ Gemeente Rotterdam, ‘Beschrijvend document Wijkteams - definitief’, 2017, Pag. 10.

¹⁵⁸ Yulius academie, *Het VraagAnalyse Instrument*. [<https://yuliusacademie.nl/nl/het-vraaganalyse-instrument>]. Geraadpleegd op 9 februari 2018.

manier van werken te creëren onder wijkteammedewerkers, alsmede dat gegevens op systematische en gestandaardiseerde wijze verzameld worden. Het instrument is in opdracht van de gemeente Rotterdam ontwikkeld door Yulius Academie, Bureau Frontlijn en Horizon Instituut voor Jeugdzorg en Onderwijs.¹⁵⁹

Vrijwel alle wijkteamprofessionals die de rekenkamer heeft gesproken hebben kritiek op het VAI en dan met name op de verplichting ervan.¹⁶⁰ Om meerdere redenen vinden wijkteamprofessionals dat het VAI niet verplicht moet zijn en de norm van 80% moet worden afgeschaft. Een veelgenoemde reden is dat het afnemen, het invullen en het verwerken van het VAI te arbeidsintensief is.¹⁶¹ Een andere reden is dat het volgens medewerkers niet altijd zinvol is om het VAI te gebruiken, bijvoorbeeld wanneer de hulpvraag van de cliënt al voldoende duidelijk is. Bij sommige cliënten kan dit zelfs op weerstand stuiten en daarmee het ondersteuningsproces frustreren. Ook is het afnemen van het VAI bij de start van de hulp geen waarborg dat alle problematiek gelijk duidelijk wordt. Er zijn namelijk cliënten die in het begin van het traject nog niet open (durven te) zijn over hun problematiek, omdat er nog geen vertrouwensband is tussen cliënt en hulpverlener.¹⁶² Onderstaand enkele citaten van wijkteammedewerkers over het VAI.

wijkteammedewerkers over het VAI

"De VAI is eigenlijk 'een ramp'. Het kost soms 2 of 3 uur om de VAI helemaal in te vullen met een cliënt. (...) Helaas is het afnemen van de VAI verplicht. Maar het afnemen van de VAI kan de cliënt het gevoel geven dat hij verhoord wordt over zaken die niets met de hulpvraag te maken hebben. De intake zou eigenlijk veel eenvoudiger moeten zijn: Keep it simple!"

"Je zit soms met een cliënt een hele VAI af te nemen, dat kost veel tijd en is vaak onnodig en ook vervelend voor de cliënt. Ik ben van mening dat de cliënt in eerste instantie moet weten dat hij vragen op de verschillende levensgebieden aan ons kan stellen. Vervolgens moeten wij wel per situatie bekijken welke levensgebieden relevant zijn om uit te vragen en geen vragen over een levensgebied stellen als hier geen aanleiding voor is."

Problemen rondom het VAI bestaan al sinds 2015, zo blijkt uit een onderzoek van OBI.¹⁶³ Ook in dit onderzoek kwam naar voren dat het afnemen en invullen van het VAI bij cliënten met meervoudige problematiek veel tijd in beslag neemt en dat een strikte toepassing van het VAI soms 'geforceerd' aanvoelt, het maken van verbinding blokkeert en/of stuit op weerstand van de cliënt. De gemeentelijke ombudsman trekt in haar onderzoek 'het hemd van het lijf' het brede karakter van de vragenlijst in twijfel.¹⁶⁴ Een vrij recent onderzoek waarin de problemen rondom het VAI zijn opgemerkt is van de afdeling Concern Auditing van de gemeente. Hierin staat dat instrumenten voor het in kaart brengen van de hulpvraag gewaardeerd worden

¹⁵⁹ Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, rapport 'Het hemd van het lijf', 31 januari 2017, Pag. 26-27.

¹⁶⁰ Focusgroepen, september 2017.

¹⁶¹ Focusgroepen, september 2017.

¹⁶² Focusgroepen, september 2017.

¹⁶³ Gemeente Rotterdam, 'Pilot gebruikerservaring VAI', 2015.

¹⁶⁴ Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, rapport 'Het hemd van het lijf', 31 januari 2017, Pag. 4-5.

wanneer ze gelden als richtlijn en niet als verplichting. Volgens wijkteammedewerkers werkt het verplichten contraproductief. Het leidt daarnaast ook tot een overkill aan informatie en richtlijnen.¹⁶⁵

Uit de focusgroepen is duidelijk geworden dat wijkteammedewerkers verschillend omgegaan met de verplichting om het VAI te hanteren. Zo illustreren onderstaande citaten dat er wijkteammedewerkers zijn die het VAI niet of nauwelijks gebruiken.¹⁶⁶

wijkteammedewerkers over gebruik van het VAI

"Ik vul niet altijd de VAI in. Het kost zo'n 2 uur voordat je samen met het gezin de hele VAI hebt doorgenomen. Als wijkteammedewerker vraag je al naar alle leefgebieden. Bij gezinnen waar de hulpvraag duidelijk is, is het doorlopen en invullen van de VAI niet geschikt."

"Ik krijg veel ruimte van mijn leidinggevende bij het gebruik van het VAI en het ondersteuningsplan. Bij mijn doelgroep, zorgmijders, werkt het VAI niet goed. Het is bij deze doelgroep juist van belang om contact te krijgen met de cliënt. Wel kan het VAI als hulpmiddel ingezet worden."

"Ik vul het VAI niet in en omschrijf het als een 'waardeloos ding'. Het VAI is te groot en te vaag. Met dit instrument help je de cliënt niet. Ik heb ook een geplastificeerd overzicht van het VAI, dit overzicht werkt voor mij wel handig, vooral omdat hij vaak werkt met mensen met LVB problematiek."

"De VAI gebruik ik nauwelijks. Min of meer voor de vorm laat ik de 'driehoek' aan cliënten zien, maar daar blijft het dan ook bij. Het instrument draagt niet bij aan de hulpverlening van haar cliënten. Van mijn wijkteamleider hoef ik de VAI niet digitaal in te vullen."

onderkenning en aanpak

De gemeente kent de signalen van medewerkers over het VAI, maar de verplichting dat in 80% van alle aangemaakte dossiers een verbrede uitvraag in de vorm van het VAI aanwezig is blijft van kracht.¹⁶⁷ De gemeente vindt het gebruik van het VAI noodzakelijk, omdat dit ervoor zorgt dat wijkteams op een eenduidige wijze breed kijken naar de problematiek van een cliënt.¹⁶⁸ Dat sommige wijkteams het instrument niet gebruiken, keurt de ambtelijke leiding van cluster MO af.¹⁶⁹ Volgens de gemeente komt er in het najaar van 2018 een nieuw registratiesysteem, genaamd GIDSO, dat een verbeterde VAI zal bevatten. De grove opzet zal zijn dat een aantal vragen altijd gesteld moeten worden. Verder is het aan de professional om op bepaalde onderwerpen meteen door te vragen of op andere vragen later terug te komen. De bedoeling is dat de professional hierdoor meer flexibiliteit krijgt om eigen keuzes te maken. De inzet is wel dat de keuzes van de professional navolgbaar moeten zijn.¹⁷⁰

De rekenkamer constateert dat de gemeente de bestaande knelpunten rondom het VAI niet onderkent en aanpakt. De gemeente onderkent met de ontwikkeling van het

¹⁶⁵ Gemeente Rotterdam, Concern Auditing 'Audit wijkteams – Overall rapport', 12 mei 2017, Pag. 4.

¹⁶⁶ Focusgroepen, 2017.

¹⁶⁷ Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.; Gemeente Rotterdam, 'Profiel medewerker integraal wijkteam', 2017., Pag. 13.

¹⁶⁸ Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

¹⁶⁹ Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

¹⁷⁰ Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

verbeterde VAI namelijk niet dat dit instrument niet altijd geschikt en/of nodig is bij het in kaart brengen van de hulpvraag evenals dat het instrument arbeidsintensief is.

4-4 hulpverlening

4-4-1 eigen kracht en sociaal netwerk

De gemeente beoogt dat wijkteammedewerkers bij het verlenen van hulp in eerste instantie nagaan of een beroep gedaan kan worden op de eigen kracht van de cliënt of diens sociale netwerk. De verwachtingen van de gemeente hiervan zijn te groot. De inzet van eigen kracht en eigen netwerk stuit in de praktijk op uiteenlopende bezwaren. Zo is de problematiek van cliënten vaak zo ver gevorderd dat vooral professionele inzet nodig is, hebben licht verstandelijk beperkte mensen structurele professionele ondersteuning nodig en beschikken cliënten vaak niet over een geschikt netwerk om de hulpvraag op te lossen. De gemeente erkent dat er grenzen zijn aan het beroepen op eigen kracht en het sociaal netwerk. Toch blijft ze hier de komende jaren onverminderd op inzetten. De rekenkamer acht niet aannemelijk dat de gemeente er de komende jaren in zal slagen om de inzet op eigen kracht en eigen netwerk te vergroten en hiermee professionele inzet te verminderen dan wel te voorkomen.

Zoals in paragraaf 2-3-3 is beschreven, moeten wijkteammedewerkers bij het verlenen van hulp in eerste instantie kijken of er een beroep gedaan kan worden op de eigen kracht en/of het sociaal netwerk van de cliënt. Uit de analyse van de cliëntcasussen jeugd die de rekenkamer heeft onderzocht, blijkt dat wijkteammedewerkers in het jeugddeel vaak (76%) een beroep doen op eigen kracht en er ook vaak in slagen om die te vergroten.¹⁷¹ Voorbeelden zijn ouders leren om zelf hun kinderen op te voeden door middel van opvoedtips, of een cliënt leren zelf contact op te nemen met officiële instanties om zaken te regelen. In 62% van de casussen leidde dit ook tot een toename van de eigen kracht, maar bij slechts 15% van de cliënten kon de hulp daarna worden afgeschaald en dus afgesloten.¹⁷² In 24% van de casussen bleek een beroep op eigen kracht niet mogelijk, omdat er sprake was van LVB-problematiek of een psychische stoornis.¹⁷³

Wat betreft het beroep op het eigen netwerk (familie, vrienden of burens) lukte het de wijkteammedewerker slechts in 12% van de onderzochte jeugdcasussen om die inzet te vergroten.¹⁷⁴ De redenen waarom het in 88% van de casussen niet mogelijk was zijn uiteenlopend. In een deel van de casussen was er wel hulp vanuit het netwerk, maar was deze niet toereikend om het probleem op te lossen. In een ander deel van de casussen bleek de cliënt geen (geschikt) netwerk te hebben.

¹⁷¹ In 13 van de 17 casussen jeugd was een beroep op eigen kracht mogelijk. De rekenkamer heeft het percentage als volgt berekend: $(13 \text{ cliënten} / 17 \text{ cliënten}) * 100\% = 76,47$. Afgerond is dit 76%.

¹⁷² De rekenkamer heeft deze percentages als volgt berekend: $(8 \text{ cliënten} / 13 \text{ cliënten}) * 100\% = 61,53$. Afgerond is dit 62%; $(2 \text{ cliënten} / 13 \text{ cliënten}) * 100\% = 15,38$. Afgerond is dit 15%.

¹⁷³ In 4 van de 17 casussen was een beroep op eigen kracht niet mogelijk. De rekenkamer heeft het percentage als volgt berekend: $(4 \text{ cliënten} / 17 \text{ cliënten}) * 100\% = 23,52$. Afgerond is dit 24%.

¹⁷⁴ In 2 van de 17 casussen lukte het om de inzet van het eigen netwerk te vergroten. $(2 \text{ cliënten} / 17 \text{ cliënten}) * 100\% = 11,76$. Afgerond is dit 12%.

Slechts in 25% van de cliëntcasussen volwassenen blijkt dat de wijkteammedewerker een beroep heeft gedaan op de eigen kracht van de cliënt.¹⁷⁵ Het betreft drie casussen waarin is geprobeerd de cliënt zelf zaken te laten regelen bij officiële instanties. Bij twee van hen was dit succesvol (17%).¹⁷⁶ Bij de overgrote meerderheid (75%) van de volwassen cliënten heeft het wijkteam dus geen beroep gedaan op de eigen kracht. Redenen hiervoor zijn vaak permanente en niet beïnvloedbare beperkingen van de cliënt, zoals LVB, dementie, een psychiatrische stoornis, achteruitgang van eigen kracht door ouderdom of een chronische ziekte.

Slechts in 8% van de volwassen casussen is de inzet van het eigen netwerk toegenomen. Het betreft een casus waarin een familielid bereid was de administratie van de (dementerende) cliënt over te nemen.¹⁷⁷ In 92% van de casussen volwassenen heeft het wijkteam dus geen beroep gedaan op het eigen netwerk van de cliënt.¹⁷⁸ Hiervoor zijn verschillende redenen, bijvoorbeeld dat cliënten geen netwerk bleken te hebben of hiermee zijn gebrouilleerd. Ook waren er cliënten die al hulp kregen vanuit het eigen netwerk (bijvoorbeeld met boodschappen doen of de administratie), maar kon het netwerk niet de hulp bieden voor het probleem waarmee de cliënt bij het wijkteam was aangemeld.

Het bovenstaande duidt erop dat de mogelijkheden voor het wijkteam om door meer inzet van eigen kracht en het eigen netwerk van cliënten de inzet van professionele hulp te verminderen, beperkt zijn. De uitkomsten van de focusgroepen bevestigen deze bevinding. Hierin gaven wijkteamprofessionals namelijk aan dat de gemeente te veel verwacht van de eigen kracht.¹⁷⁹ De problematiek van cliënten is vaak al vergevorderd wanneer deze aankloppen bij het wijkteam en/of er is sprake van multi-problematiek, waardoor inzet van eigen kracht niet mogelijk is. Ook is er volgens wijkteamprofessionals een grote groep mensen die structurele professionele ondersteuning nodig heeft om escalatie van nieuwe problemen te voorkomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor licht verstandelijk beperkte mensen.¹⁸⁰ In veel gevallen is het ook niet mogelijk om een beroep te doen op het sociale netwerk, bijvoorbeeld omdat het netwerk beperkt, overbelast en/of problematisch is.¹⁸¹ Dit knelpunt is al langer bekend. De Rotterdamse wijkteamprofessionals gaven in 2015 al aan dat zelfredzaamheid niet haalbaar is voor bepaalde doelgroepen die langdurige ondersteuning nodig hebben. Bijvoorbeeld cliënten met een licht verstandelijke beperking, een lage sociaal-economische status of een stapeling van problemen.¹⁸² Onderstaande citaten afkomstig uit de focusgroepen illustreren de beperkingen rond het beroep op eigen kracht.

¹⁷⁵ In 3 van de 12 casussen volwassenen is een beroep op de eigen kracht gedaan. De rekenkamer heeft het percentage als volgt berekend: $(3 \text{ cliënten} / 12 \text{ cliënten}) * 100\% = 25\%$.

¹⁷⁶ De rekenkamer heeft dit als volgt berekend: $(2 \text{ cliënten} / 12 \text{ cliënten}) * 100\% = 16,7\%$. Afgerond is dit 17%.

¹⁷⁷ In 1 van de 12 casussen volwassenen is er een beroep gedaan op het netwerk. De rekenkamer heeft dit als volgt berekend: $(1 \text{ cliënt} / 12 \text{ cliënten}) * 100\% = 8,33$. Afgerond is dit 8%.

¹⁷⁸ In 11 van de 12 casussen is de inzet van het eigen netwerk niet vergroot. De rekenkamer heeft het percentage als volgt berekend: $(11 \text{ cliënten} / 12 \text{ cliënten}) * 100\% = 91,66$. Afgerond is dit 92%.

¹⁷⁹ Focusgroepen, september 2017.

¹⁸⁰ Focusgroepen, september 2017.

¹⁸¹ Focusgroepen, september 2017.

¹⁸² Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 'Verkenning Integrale wijkteams in wording', augustus 2015, Pag. 27

wijkteammedewerkers over inzet op eigen kracht en het sociaal netwerk

"Het wijkteam loopt eigenlijk achter de feiten aan. Er wordt nog van het wijkteam verwacht om in te spelen op eigen kracht en zelfredzaamheid, echter komen er steeds meer casussen met multi-problematiek bij het wijkteam. Haalbaar is het niet, het is een streven."

"Als de ergste crisis er af is, dan komt er ruimte om de eigen kracht te ontdekken. Dan zoeken mensen bijv. de buurman weer op. Maar midden in een crisis is die ruimte er vaak niet. En juist als het wijkteam in beeld is, is er vaak sprake van een crisis."

"Het stimuleren van eigen kracht en zelfredzaamheid is niet toereikend genoeg. Er moet acceptatie komen dat niet iedereen voldoende eigen kracht/zelfredzaamheid bezit. Ook is soms niet handig om een netwerk in te zetten doordat deze of 'fout' is of even zwak en dus niet capabel."

"Als professionals kunnen we veel hulp bieden aan gezinnen. Je ziet echter dat als de casus wordt afgesloten, gezinnen toch weer achteruit gaan. Het netwerk kan hen ook niet helpen, omdat het beperkt of problematisch is. Ik kom soms bij mensen waar het hele portiek bekend is bij het wijkteam. Ik vind inzet op zelfredzaamheid geen haalbaar streven."

"Eigen kracht is niet bij alle cliënten mogelijk. Iedereen die iets kan doen, moet dit doen. Dat is een goed streven. We hebben echter een grote doelgroep die het niet kan leren. Wat doe je vervolgens met de groep mensen die altijd een hulplijn nodig hebben?"

Dat de gemeente te veel verwacht van de inzet op eigen kracht en het beroep op het sociaal netwerk en dat het in veel gevallen niet lukt om hiermee professionele ondersteuning te voorkomen, is door de rekenkamer al eerder geconcludeerd in de onderzoeken huishoudelijke verzorging en schulddienstverlening.¹⁸³ Ook in onlangs verschenen publicaties van het SCP en de WRR is dit geconcludeerd. Zo stelde het SCP dat het begrip zelfredzaamheid moeilijk toepasbaar is op bepaalde groepen (bijvoorbeeld mensen met GGZ-problematiek) en dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden om een beroep te doen op het sociale netwerk van een cliënt (bijvoorbeeld door vraagverlegenheid van inwoners en overbelasting van mantelzorgers).¹⁸⁴ De WRR concludeerde in 2017 dat de hedendaagse samenleving hoge eisen stelt aan de zelfredzaamheid van burgers en dat er een behoorlijk verschil bestaat tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen.¹⁸⁵ Iedere burger kan in een situatie verzeild raken waarin zijn zelfredzaamheid ontoereikend is. De WRR beveelt overheden daarom aan om in beleid uit te gaan van een realistischer perspectief op de burger.

onderkenning en aanpak

In 'Zorg voor elkaar', het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018, staat dat de gemeente uit gaat van de eigen kracht van Rotterdammers, maar dat het beroep op de eigen kracht daarbij niet mag worden

¹⁸³ Rekenkamer Rotterdam, 'Hulp buiten bereik: effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid'. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2017.; Rekenkamer Rotterdam, 'Schone schijn: zelfredzaamheid in huishoudelijke verzorging'. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2016.

¹⁸⁴ Sociaal Cultureel Planbureau, 'De Wmo 2015 in praktijk', 31 januari 2018.

¹⁸⁵ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid', 24 april 2017.

overschat en zijn grenzen kent.¹⁸⁶ Niettemin blijft de gemeente vasthouden aan de inzet van eigen kracht en het sociaal netwerk als uitgangspunt.¹⁸⁷ Wijkteams moeten daarom zoeken naar oplossingen in de eigen leefomgeving en de eigen kracht van Rotterdammers versterken. Volgens de gemeente kan dit onder andere door mantelzorgers nog sterker te betrekken bij het keukentafelgesprek. De overtuiging is dat het wijkteam de mantelzorger dan beter leert kennen en het ondersteuningsaanbod beter op hun behoefte afgestemd kan worden. De gemeente verwacht dat hiermee overbelasting van mantelzorgers eerder gesignaleerd en voorkomen kan worden.¹⁸⁸

De rekenkamer constateert dat de gemeente onverminderd blijft inzetten op de eigen kracht en de inzet van het sociale netwerk. De gemeente onderkent hiermee niet dat ze daarvan te veel verwacht. Bij de rekenkamer roept dit de vraag op waarop de gemeente de opvatting baseert dat het de komende periode wel gaat lukken om de eigen kracht en inzet van het sociaal netwerk te vergroten. In geen van de geraadpleegde (beleids)documenten wordt dit onderbouwd. De rekenkamer acht het, kijkend naar de eigen bevindingen en die uit andere onderzoeken die in deze paragraaf zijn beschreven, niet aannemelijk dat de gemeente er de komende jaren in zal slagen om de inzet van eigen kracht en eigen netwerk succesvol te vergroten en hiermee professionele ondersteuning te verminderen dan wel te voorkomen.

4-4-2 inzet van het wijknetwerk.

Onvoldoende samenwerking met het wijknetwerk manifesteert zich niet alleen in de toeleiding naar het wijkteam (zie het knelpunt vroegsignalering in paragraaf 4-2-2). Wijkteams schakelen organisaties in het wijknetwerk ook nauwelijks in bij de ondersteuning van cliënten. In 82% van de door de rekenkamer onderzochte cliëntcasussen heeft het wijkteam geen beroep gedaan op het wijknetwerk (waaronder welzijnsorganisaties). De oorzaken hiervoor zijn een gebrek aan tijd bij wijkteams om een relatie op te bouwen met organisaties in het wijknetwerk, het ontbreken van een gevoelde gezamenlijke verantwoordelijkheid van wijkteams en organisaties in het wijknetwerk en de aanwezigheid van onderling strijdige belangen. Ook uit onderzoek van Concern Auditing uit 2017 komt naar voren dat samenwerking met het wijknetwerk verbetering behoeft.

Wijkteams slagen er verder veelal niet in om vrijwilligers in te zetten in de ondersteuning van cliënten. In veruit de meeste onderzocht cliëntcasussen heeft het wijkteam niet geprobeerd een vrijwilliger in te schakelen.

De gemeente onderkent dat er knelpunten zijn in de verbinding met het wijknetwerk en treft ook verschillende maatregelen, waaronder een e-learning module over samenwerking met het wijknetwerk en een handleiding met do's en don'ts. De rekenkamer acht niet aannemelijk dat deze maatregelen zullen leiden tot een betere inzet van het wijknetwerk door wijkteams. Wijkteams hebben immers te weinig tijd om de samenwerking met het wijknetwerk te intensiveren en geen van de maatregelen die de gemeente treft lost dit probleem op. Ook zullen ze de problemen niet wegnemen van het gebrek aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid en aanwezigheid van strijdige belangen. Daarnaast hebben cliënten veelal te maken met zware problematiek, waardoor inzet van een vrijwilliger en/of welzijnsorganisatie moeilijk

¹⁸⁶ Gemeente Rotterdam, 'Zorg voor elkaar, het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018', 2016, Pag. 9.

¹⁸⁷ Gemeente Rotterdam, 'Beschrijvend document Wijkteams', 30 maart 2017, Pag. 8.

¹⁸⁸ Gemeente Rotterdam, 'Zorg voor elkaar, het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018', 2016, Pag. 11.

is. Bovendien blijkt uit ambtelijk wederhoor dat afschaling naar het wijknetwerk ook moeilijk is, omdat er, met name op het gebied van jeugd, weinig tot geen professioneel aanbod in het preventieve kader beschikbaar is.

Behalve als een belangrijke vindplaats in de toeleiding naar het wijkteam, wil de gemeente dat het wijknetwerk ook een belangrijke rol speelt in de fase van hulpverlening. Wijkteams moeten ondersteuning indien de aard/ernst van de problematiek dit toelaat zoveel mogelijk afschalen, onder meer naar organisaties in dit wijknetwerk. In paragraaf 4-2-2 is reeds geconcludeerd dat de samenwerking met het wijknetwerk in veel wijkteams nog niet goed loopt, voornamelijk vanwege een gebrek aan tijd om hierin te investeren. Dit heeft niet alleen negatieve gevolgen voor de mate van vroegsignalering (zoals in genoemde paragraaf is vastgesteld). Uit de cliëntcasussen die de rekenkamer heeft onderzocht komt nog een ander gevolg naar voren, namelijk dat het wijkteam organisaties in het wijknetwerk nauwelijks inschakelt bij ondersteuning van de cliënt. In 82% van de onderzochte casussen heeft het wijkteam geen beroep gedaan op het wijknetwerk.¹⁸⁹ In de vijf casussen (18%) waar het wijkteam dit wel heeft gedaan, betrof het steeds een vrijwilliger vanuit een welzijnsorganisatie.¹⁹⁰ Uiteindelijk was het inschakelen van vrijwilligers slechts in twee casussen (7%) succesvol.¹⁹¹ In die twee casussen heeft de inzet van de vrijwilliger niet kunnen voorkomen dat het wijkteam tweedelijnszorg heeft ingezet. In de andere drie casussen is de inzet van de vrijwilliger gestopt, omdat er 'geen klik was met de cliënt', er ruzie ontstond met de cliënt en omdat een vrijwilliger niet meer kwam opdagen.

Uit de focusgroepen komt naar voren dat een goede samenwerking met het wijknetwerk voor wijkteams het afschalen van zorg eenvoudiger zou maken, maar dat van een dergelijke samenwerking veelal nog geen sprake is. Ook in de expertmeeting van wijkteamprofessionals met de gemeenteraad in mei 2017 hebben wijkteamprofessionals dit naar voren gebracht.¹⁹² Dat het investeren in samenwerking met het wijknetwerk nog steeds een belangrijk "ontwikkelpunt" is, bleek in mei 2017 ook uit onderzoek van Concern Auditing.¹⁹³

Er zijn drie aannemelijke verklaringen waarom het wijknetwerk nauwelijks wordt ingeschakeld in fase van hulpverlening. Eén van de verklaringen is al in paragraaf 4-2-2 gegeven, namelijk dat wijkteammedewerkers te weinig tijd hebben om in samenwerking met organisaties in het wijknetwerk te investeren. Een tweede verklaring is een gebrek aan gevoelde gezamenlijke verantwoordelijkheid van organisaties in het wijknetwerk en wijkteams. Wijkteamleider merken dat wijkpartners na een aanmelding van een casus 'hun handen er vanaf trekken'.¹⁹⁴ Onderstaande citaten illustreren dit.

¹⁸⁹ In 23 van de 28 casussen is er geen beroep op het wijknetwerk gedaan. De rekenkamer heeft als volgt het percentage berekend: $(23 \text{ cliënten} / 28 \text{ cliënten}) * 100\% = 82,1$. Afgerond is dit 82%.

¹⁹⁰ In 5 van de 28 casussen is er een beroep op een welzijnsorganisatie gedaan. De rekenkamer heeft het percentage als volgt berekend: $(5 \text{ cliënten} / 28 \text{ cliënten}) * 100\% = 17,85$. Afgerond is dit 18%.

¹⁹¹ In 2 van de 28 casussen is het wijknetwerk (in beide casussen een vrijwilliger uit een welzijnsorganisatie) succesvol ingezet. De rekenkamer heeft het percentage als volgt berekend: $(2 \text{ cliënten} / 28 \text{ cliënten}) * 100\% = 7,14$. Afgerond is dit 7%.

¹⁹² Focusgroepen, september 2017.; Rekenkamer Rotterdam, 'verslag expertmeeting stand van zaken wijkteams', 24 mei 2017.

¹⁹³ Concern Auditing, Audit Wijkteams – Overall rapport, 12 mei 2017, Pag. 6.

¹⁹⁴ Focusgroepen, september 2017.

wijkteamleiders over de samenwerking met het wijknetwerk

"Zodra een partij het probleem voor de cliënt niet kan oplossen, dragen ze de zaak over aan het wijkteam. (...) Het wordt momenteel nog steeds in hokjes georganiseerd. Als iets niet in één hokje past, wordt het doorgeschoven naar het volgende hokje. Partijen zouden meer samen moeten werken en afstappen van het "hokjes denken"."

"Als een organisatie een cliënt aanmeldt bij het wijkteam zou ik graag zien dat de aanmelder niet alleen aangeeft wat er vanuit het wijkteam gewenst is, maar ook wat de aanmeldende partij nog voor de cliënt kan blijven doen. Zo ontstaat er samenwerking i.p.v. alleen maar overdracht. (...) De ketensamenwerking (sluitende aanpak) is er nog niet/of uitermate onvoldoende."

Wijkteammedewerkers vertellen ook, en dat is de derde verklaring, dat een samenwerking bemoeilijkt wordt door de aanwezigheid van tegenstrijdige belangen, bijvoorbeeld in de samenwerking met woningbouwcorporaties en deurwaarders. Onderstaand citaat illustreert de aanwezigheid van botsende belangen.¹⁹⁵

wijkteammedewerker over de samenwerking met woningbouwcorporaties

"Met woningbouwcorporaties valt meestal niet te onderhandelen over een oplossing voor een cliënt, bijvoorbeeld als deze huurachterstanden heeft. Het is moeilijk om 'om de tafel' te komen met iemand binnen zo'n organisatie die een mandaat heeft om uitzonderingen te maken op de geldende regels."

onderkenning en aanpak

Zoals in paragraaf 4-2-2 reeds geconstateerd onderkent de gemeente dat er knelpunten zijn in de verbinding met het wijknetwerk en dat deze verbeterd moet worden. Wijkteams hebben de verantwoordelijkheid om de samenwerking met partners in de wijk op een gestructureerde manier beter te laten samenwerken.¹⁹⁶ Onder andere met behulp van een e-learning module en een handleiding moet er een verbetering in de samenwerking ontstaan. Daarnaast ligt er zoals in paragraaf 4-2-2 is beschreven, een opdracht bij het welzijn om de samenwerking in de wijk te intensiveren.

Dat de wijkteams er met deze maatregelen in slagen het wijknetwerk meer te betrekken bij de hulpverlening en/of af te schalen naar het wijknetwerk is niet aannemelijk. Allereerst hebben wijkteammedewerkers te weinig tijd om te investeren in de relatie met wijkpartners. Niets wijst erop dat wijkteammedewerkers hier op korte termijn meer tijd voor zullen hebben. Verder vergen de andere in deze paragraaf geconstateerde verklaringen voor de gebreken in de samenwerking (geen gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid en tegenstrijdige belangen) een intensievere aanpak dan het verstrekken van handleidingen en e-learning modules. Daarnaast hebben cliënten veelal te maken met zware problematiek (zie paragrafen 4-2-2, 4-4-1 & 4-4-4), waardoor inzet van een vrijwilliger en/of welzijnsorganisatie moeilijk is. Bovendien wordt in ambtelijk wederhoor aangegeven dat afschaling naar het

¹⁹⁵ Focusgroepen, september 2017.; expertmeeting, 2017

¹⁹⁶ Gemeente Rotterdam, 'Zorg voor elkaar, het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018', 28 juni 2016, Pag. 17.

wijknetwerk moeilijk is, omdat er, met name op het gebied van jeugd, weinig tot geen professioneel aanbod in het preventieve kader beschikbaar is.¹⁹⁷

4-4-3 samenwerking met cluster Werk en Inkomen

De samenwerking tussen het cluster W&I en de wijkteams gaat al sinds de start van de wijkteams in 2015 gepaard met problemen. Er zijn problemen op het gebied van communicatie (bereikbaarheid, afstemming & terugkoppeling) en er bestaat een perspectiefverschil tussen wijkteams en het cluster W&I. De werkprocessen van W&I zijn wettelijk gestuurd en medewerkers van W&I kijken niet, zoals wijkteamprofessionals wel doen, breed en hiermee domeinoverstijgend naar de situatie van een cliënt. Voor W&I is het moeilijk om af te wijken van de geldende beleidsregels.

Al in 2016 onderkende de gemeente dat verbetering nodig is in de samenwerking tussen het cluster MO en het cluster W&I en recentelijk zijn de volgende stappen gezet: meer contactpersonen binnen W&I voor de wijkteams, een basis op orde specialist in ieder wijkteam (mensen die de weg binnen W&I goed weten te vinden), een aantal ontmoetingen op managementniveau tussen MOW en W&I en afspraken over escalatielijnen. Het is niet aannemelijk dat deze maatregelen het knelpunt oplossen, want het perspectiefverschil tussen wijkteams en W&I wordt er niet mee aangepakt.

In veel casussen moeten wijkteammedewerkers samenwerken met andere gemeentelijke afdelingen, onder andere met afdelingen van het cluster W&I. Uit de focusgroepen blijkt dat de samenwerking tussen wijkteams en W&I moeizaam is, onder andere door communicatieproblemen, bijvoorbeeld op het gebied van bereikbaarheid, afstemming en terugkoppeling.¹⁹⁸ Een andere oorzaak is een zogeheten perspectiefverschil. De werkprocessen van W&I zijn wettelijk gestuurd en medewerkers van W&I kijken niet, zoals wijkteamprofessionals wel doen, breed en hiermee domein overstijgend naar de situatie van een cliënt. Hierdoor is het moeilijk om in gezamenlijkheid te kijken naar de situatie van een cliënt en indien nodig af te wijken van de geldende beleidsregels.¹⁹⁹ Het perspectiefverschil tussen wijkteams en W&I is ook geconstateerd in het onderzoek schulddienstverlening van de rekenkamer en onderzoek van Ecorys.²⁰⁰ Wijkteamprofessionals ondersteunen de cliënt en werken aan een vertrouwensband, terwijl W&I-medewerkers een meer formele houding hebben en vooral de rechtmatigheid van een uitkering toetsen.²⁰¹ In onderstaand kader staan enkele citaten van wijkteamleiders en wijkteammedewerkers over de samenwerking met W&I.

wijkteamleiders over de samenwerking met W&I

"De werkprocessen van W&I zijn wettelijk gestuurd. Deze werkprocessen zitten diep ingesleten bij de werknemers. Het werkproces biedt echter te weinig ruimte om op een meer creatieve manier met elkaar samen te werken. Zodra wij een verzoek indienen om samen te overleggen over de uitkering van een cliënt wordt bij W&I vaak de deur gesloten."

¹⁹⁷ Reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

¹⁹⁸ Focusgroepen, september 2017.

¹⁹⁹ Focusgroepen, september 2017.

²⁰⁰ Rekenkamer Rotterdam, 'Hulp buiten bereik: effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid'. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2017.; Ecorys, Eindrapport 'Business case Wijkteams Rotterdam 2016', 26 mei 2016, pag. 6.

²⁰¹ Ecorys, Eindrapport 'Business case Wijkteams Rotterdam 2016', 26 mei 2016, pag. 6.

"Hoe de samenwerking met gemeentelijke instanties verloopt, is ook persoonsafhankelijk. Er zijn medewerkers van KBR en W&I die wel contact opnemen met het wijkteam en samen met het wijkteam op huisbezoek gaan. De samenwerking verloopt dan goed. Desondanks komt het ook voor dat wijkteammedewerkers nog weggestuurd worden. Het wijkteam heeft soms de hulp van andere organisaties nodig. Dit geldt bijvoorbeeld voor het regelen van een arrangement. Het wijkteam is er nieuw bijgekomen en de gemeentelijke instanties zijn nog niet altijd gewend om met het wijkteam samen te werken. De dagelijkse werkwijze en sturing zijn bij deze afdelingen namelijk min of meer hetzelfde gebleven."

wijkteammedewerkers over de samenwerking met W&I

"De communicatie met W&I is zeer moeizaam. Ook als ik W&I informeer dat het om een cliënt van mij gaat die zijn post niet openmaakt, dan werken ze toch buiten bij mij om. Ze sturen bijvoorbeeld een brief aan een cliënt zonder mij te informeren. Ik zie dat dan achteraf en dan 'stort mijn interventie in', bijvoorbeeld als W&I een maatregel neemt, zonder met mij te overleggen. Soms bel ik een uur nadat een cliënt een brief heeft ontvangen van W&I al op, maar dan kunnen ze vaak al niks meer terugdraaien, ze zitten vast in hun procedures."

"De samenwerking met W&I is soms lastig en kan de hulp van het wijkteam in de weg zitten, bijvoorbeeld als een gezin wordt gekort op de uitkering. Dan voelt het soms dat je moet 'dweilen met kraan open'."

onderkenning en aanpak

Al in 2016 onderkent de gemeente dat verbetering nodig is in de samenwerking tussen het cluster MO en het cluster W&I.²⁰² Pas een jaar later, in de zomer van 2017, mondt dit uit in een document waarin staat dat de gemeente beoogt procedures en werkprocessen op elkaar af te stemmen en dat er zo nodig gebruik wordt gemaakt van elkaars expertise en dienstverlening.²⁰³ Wat dit concreet betekent voor de samenwerking tussen wijkteams en W&I en hoe dit vorm krijgt, staat niet uitgelegd.

Uit navraag bij de gemeente blijkt dat er op meerdere manieren wordt gepoogd de samenwerking tussen de wijkteams en W&I te verbeteren.²⁰⁴ Naar aanleiding van verschillende pilots zijn onder andere de volgende stappen recentelijk gezet:

- Er zijn meer contactpersonen gekomen binnen W&I.
- Ieder wijkteam heeft nu een *basis op orde* specialist. Dat zijn mensen die de weg binnen W&I goed weten te vinden.
- Er zijn een aantal ontmoetingen op managementniveau tussen MOW en W&I.
- Er zijn afspraken over escalatielijnen.²⁰⁵

De rekenkamer oordeelt dat deze maatregelen de knelpunten op het gebied van communicatie en bereikbaarheid wellicht kunnen oplossen, maar dat deze het knelpunt van het perspectiefverschil tussen wijkteams en het cluster W&I niet

²⁰² Gemeente Rotterdam, 'Zorg voor elkaar, het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018, 28 juni 2016', pag. 26-30.

²⁰³ Gemeente Rotterdam, 'Samenwerking MO – W&I', 12 juni 2017.

²⁰⁴ Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

²⁰⁵ Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

aanpakken. De rekenkamer heeft geen aanwijzingen dat de gemeente hiertoe maatregelen neemt.

4-4-4 kortdurende hulp

Wijkteams moeten kortdurende hulp bieden. De gemeente streeft ernaar dat wijkteams de hulpverlening binnen zes maanden (bij volwassenen) en binnen negen maanden tot een jaar (bij jeugdigen) afronden. Dit lukt vaak niet, want in 2017 werd bij circa 40% van de volwassenen en circa 30% van de jeugdigen de hulp niet binnen de beoogde tijd afgerond. De door de rekenkamer onderzochte cliëntcasussen duiden erop dat het probleem ernstiger is dan deze managementinformatie aangeeft. Een deel van de cliënten van de wijkteams blijkt namelijk binnen enkele maanden na afsluiting van de casus bij het wijkteam terug te keren. Volgens de gemeente is dan sprake van de start van een nieuw ondersteuningstraject, maar de facto betekent het dat cliënten langer ondersteuning nodig hebben. Dit betekent dat de gemiddelde duur van de ondersteuning zeer waarschijnlijk ten minste 20 maanden is.

De gemeente onderkent het probleem onvoldoende. Ze erkent dat het niet in alle gevallen lukt om de hulp binnen de gewenste termijnen te beëindigen, vandaar dat de termijnen gelden als richtlijn in plaats van een norm. Ze onderkent echter niet dat verkorting van de ondersteuningsduur nauwelijks haalbaar is. De gemeente ziet geen aanleiding om geen of andere richtlijnen te hanteren. Dat het verkorten van de ondersteuningsduur nauwelijks mogelijk is, komt onder meer doordat bij veel cliënten sprake is van (zware) multi-problematiek, er soms meer problematiek blijkt te zijn dat in eerste instantie aangegeven door de cliënt, een gebrek aan voorliggende voorzieningen voor met name jeugd, en/of door verzet van de cliënt.

De bedoeling is dat de basishulp die wijkteams bieden binnen zes maanden (bij volwassenen) en binnen negen maanden tot een jaar (bij jeugd) beëindigd kan worden. Diverse bronnen wijzen erop dat wijkteams hier vaak niet in slagen. Zo blijkt o.a. uit het cliëntervaringsonderzoek Jeugd over het jaar 2016 dat 43% van de jeugdigen bij een wijkteam langer dan een jaar hulp heeft gehad.²⁰⁶ Ook uit gemeentelijke managementinformatie over het jaar 2017 (zie tabel 4-1) komt naar voren dat in een aanzienlijk deel van de casussen de beoogde termijnen niet worden gehaald. Onderstaande gegevens laten zien dat dit voor circa 38% van de volwassenen en circa 40% van de jeugdigen geldt.²⁰⁷

tabel 4-1: percentage casussen waarbij basishulp niet lukt binnen streefnorm (2017)

volwassenen (> 6 mnd)	38%
jeugd (> 9 mnd)	40%
jeugd (> 12 mnd)	28%

²⁰⁶ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en business Intelligence (OBI), 'Cliëntervaringsonderzoek jeugd 2017', oktober 2017, Blz. 24.

²⁰⁷ De rekenkamer heeft van MOW voor vier rayons de wijkteamrapportages over het jaar 2017 ontvangen. In deze rapportages staat van de afgeronde casussen aangegeven wat de doorlooptijden waren uitgedrukt in weken gerekend vanaf de intakedatum (als de intakedatum niet is vermeld, is er gerekend vanaf de signaaldatum). In de rapportages is een splitsing gemaakt tussen volwassenen en jeugd. De rekenkamer heeft m.b.t. de volwassenen het gemiddelde percentage van de vier rayons berekend waarbij het langer dan 26 weken heeft geduurd om de casus af te ronden. m.b.t. de jeugd heeft de rekenkamer het gemiddelde percentage van de vier rayons berekend waarbij het langer dan 39 weken heeft geduurd om de casus af te ronden en het gemiddelde percentage van de vier rayons waarbij het langer dan 52 weken heeft geduurd om de casus af te ronden.

Onlangs heeft de afdeling OBI ook over het volwassen deel geconcludeerd dat een maximale trajectduur van een half jaar in het merendeel niet haalbaar. De gemiddelde trajectduur is bijna 8 maanden en bij driekwart van de respondenten duurde het traject langer duurde dan een half jaar.²⁰⁸

De cliëntcasussen van de rekenkamer duiden erop dat het probleem ernstiger is dan uit de managementinformatie van de gemeente en uit de onderzoeken van OBI blijkt.²⁰⁹ Wijkteams hebben namelijk te maken met cliënten die enige maanden na afsluiting van hun casus opnieuw hulp krijgen van het wijkteam. Dit komt bijvoorbeeld voor bij cliënten met een licht verstandelijke beperking, GGZ-problematiek en/of verslavingsproblematiek. Wijkteamprofessionals geven aan dat deze doelgroep waarschijnlijk permanent een vorm van (lichte) ondersteuning nodig heeft. Als een cliënt na afsluiting terugkeert, dan is volgens de gemeente sprake van de start van een nieuw ondersteuningstraject en wordt ook een nieuw ondersteuningsplan opgesteld. De facto betekent het dat de cliënt langer ondersteuning nodig heeft. In meer dan de helft van de onderzochte cliëntcasussen (56%) bleek sprake te zijn van meerdere achtereenvolgende ondersteuningsplannen.²¹⁰ Uitgaande van de periode vanaf de start van het eerste ondersteuningstraject tot het eind van het laatste traject, blijkt dat in de onderzochte casussen de gemiddelde ondersteuningsperiode bijna twintig maanden bedraagt.²¹¹ Daarbij was bij 39% van de casussen de hulp ten tijde van het onderzoek nog niet beëindigd. De gemiddelde duur van de ondersteuningsperiode zal hierdoor dus zeer waarschijnlijk nog verder oplopen dan twintig maanden.²¹²

Ook uit de focusgroepen blijkt dat het veelal niet haalbaar is om een casus binnen de beoogde termijnen af te sluiten. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd, zoals de (zware) multi-problematiek van cliënten, problematiek in een vergevorderd stadium en wachtlijsten en wachttijden bij tweedelijnszorg (waardoor het wijkteam ter overbrugging ondersteuning blijft bieden aan de cliënten). Onderstaand een tweetal citaten uit de focusgroepen over de haalbaarheid van kortdurende hulp.

wijkteammedewerkers over haalbaarheid van kortdurende hulp

"Als er bij een gezin sprake is van multi-problematiek lukt het niet altijd om de zaak af te sluiten binnen de beoogde tijd (6 maanden - 1 jaar). Vervolgens word je hierop afgerekend. Als professionals kunnen we veel hulp bieden aan gezinnen. Je ziet echter dat als de casus wordt afgesloten, gezinnen toch weer achteruit gaan. Het netwerk kan hen ook niet helpen, omdat het beperkt of problematisch is. Ik kom soms bij mensen waar het hele portiek bekend is bij het wijkteam."

²⁰⁸ Gemeente Rotterdam, 'Clienttevredenheidsonderzoek wijkteams, Basishulp, Doelgroep Volwassenen', februari 2018, pag. 39.

²⁰⁹ Van 24 van de 29 cliëntcasussen is de ondersteuningsduur bekend.

²¹⁰ In 18 van de 24 casussen heeft het wijkteam zelf ondersteuning geboden. In de andere 6 casussen heeft het wijkteam geen ondersteuning geboden, deze casussen zijn door het wijkteam gelijk doorgezet naar tweedelijns hulp. In 10 van deze 18 casussen was sprake van meerdere ondersteuningsplannen. De rekenkamer heeft het percentage als volgt berekend: $(10/18) \cdot 100 = 55,5\%$. Afgerond is dit 56%.

²¹¹ De ondersteuningsperiode van de 18 cliënten (zie de vorige voetnoot) bedraagt in maanden: 29, 5, 27, 30, 29, 26, 33, 6, 15, 33, 3, 7, 7, 26, 17, 16, 26, 17. Het gemiddelde hiervan is ruim 19,5 maanden. Afgerond is dit bijna 20 maanden.

²¹² Bij 7 van de 18 casussen was de hulp ten tijde van de analyse nog niet beëindigd. De rekenkamer heeft het percentage als volgt berekend: $(7/18) \cdot 100 = 38,8\%$. Afgerond is dit 39%.

"Ik vind het vervelend dat er een norm is vastgesteld. Bij sommige cliënten is het namelijk niet haalbaar om ze in dit tijdsbestek adequaat te helpen. Als een cliënt met een verslaving bijvoorbeeld drie keer een terugval heeft, ga ik over de norm van zes maanden heen. Ik moet vervolgens wel verantwoording afleggen waarom ik over deze norm ben gegaan. Het liefst wil ik mijn cliënt net zolang helpen tot de cliënt er aan toe is om losgelaten te worden. Het hangt af van de teamleider of je langer dan zes maanden de tijd krijgt voor een casus. Het is dus niet vanaf dag 1 duidelijk of je binnen de zes maanden termijn kan blijven."

Een andere oorzaak is dat, zoals ook is aangegeven in paragraaf 4-3-1, er soms meer problematiek is dan in eerste instantie door de cliënt wordt aangegeven. Soms duurt het enige tijd voor de daadwerkelijke hulpvraag omhoog komt. Verder verloopt de communicatie met cliënten soms moeilijk. Omdat de hulp die het wijkteam biedt vrijwillig maar niet vrijblijvend is, stuiten wijkteams soms op verzet van de cliënt en/of ervaren dat cliënten afspraken makkelijk afzeggen. Dit heeft invloed op de doorlooptijd van een casus.²¹³ De citaten in onderstaand kader illustreren dit.

wijkteammedewerkers over communicatie met cliënten

"Bij het doen van een intake komt vaak niet alle problematiek meteen aan de oppervlakte. In de loop van het traject komt er vaak nog meer boven, onder meer doordat soms eerst een vertrouwensband moet worden opgebouwd, voordat cliënten meer open met de hulpverlener spreken over hun problemen. Daar kunnen maanden overheen gaan."

"Het wijkteam verleent op vrijwillige basis hulp. Maar bij ouders gaan soms dingen die zij belangrijker vinden voor. Dan komt het nog wel eens voor dat afspraken met het wijkteam makkelijk worden afgezegd. Ouders geven soms onvoldoende prioriteit aan de afspraken met het wijkteam en zijn eerder geneigd om naar afspraken met school of de dokter te gaan (ten koste van die met het wijkteam). Doordat de prioriteiten van ouders nog wel eens anders kunnen liggen, is de ervaring dat ik langer met casussen bezig ben."

Ook hebben wijkteams te maken met terugkerende cliënten, bijvoorbeeld cliënten met een licht verstandelijke beperking en/of GGZ-problematiek. In ambtelijk wederhoor wordt het gebrek aan voorliggende voorzieningen aangevoerd als reden waarom ondersteuningstrajecten van wijkteams, met name bij jeugd, langer duren. Tot slot blijkt ook uit onderzoeken van Ecorys en Concern Auditing, beide onderzoeken uitgevoerd in opdracht van de gemeente Rotterdam, dat casussen in de meeste gevallen (veel) langer dan de beoogde zes maanden bij het wijkteam worden gehouden.²¹⁴ Ook Movisie meldt dat wijkteams te maken hebben met zware casuïstiek en multi-problematiek en dat doordat specialistische zorginstellingen kampen met wachtlijsten zwaardere casuïstiek soms (te) lang bij wijkteams blijft hangen.²¹⁵

²¹³ Focusgroepen, september 2017.

²¹⁴ Ecorys, Eindrapport 'Business case Wijkteams Rotterdam 2016', 26 mei 2016, Pag. 24.; Gemeente Rotterdam, Concern Auditing, Audit Wijkteams, Overall-rapport, 12 mei 2017, pag. 4.

²¹⁵ Movisie, rapport 'Sociale wijkteams opnieuw uitgelicht', derde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2017), februari 2018.

onderkenning en aanpak

De gemeente blijft in 2018, net als in de periode 2015-2017, vasthouden aan de richtlijnen van zes maanden voor volwassenen en negen maanden tot een jaar voor jeugd. Wel kan het wijkteam in het belang van goede hulp andere afspraken maken, in overleg met de cliënt.²¹⁶ De termijnen zijn volgens de gemeente geen harde, vastgestelde normen of prestatie-indicatoren. De gemeente onderkent daarmee dat het niet in alle gevallen lukt om de hulp binnen de gewenste termijn te beëindigen.²¹⁷

De gemeente onderkent echter niet dat het vóór niet mogelijk is om de ondersteuning binnen de beoogde termijnen af te sluiten. Zo vindt de gemeente dat veel casussen langer duren dan gewenst en dat de afweging welke hulp wordt ingezet nog verbetering behoeft.²¹⁸ Dit wordt meegenomen in het project 'de lerende organisatie' (dit project komt nader aan de orde in paragraaf 5-3).²¹⁹ De gemeente ziet geen aanleiding om andere of geen richtlijnen te hanteren.²²⁰ Gelet op de in deze paragraaf geconstateerde oorzaken van de lange ondersteuningsduur (onder meer zware en/of multi-problematiek) acht de rekenkamer niet aannemelijk dat de gemeente erin zal slagen de gemiddelde duur van de ondersteuningsperiode terug te brengen naar de streeftermijnen.

4-5 doorverwijzen

4-5-1 wachtlijsten specialistische zorginstellingen

Wijkteams kunnen cliënten die specialistische zorg nodig hebben niet altijd direct doorverwijzen. Er bestaan namelijk wachtlijsten voor onder meer jeugd- GGZ, jeugd met een beperking, specialistische woonvoorzieningen en volwassen GGZ-behandeling. De gemiddelde wachttijden verschillen en liggen tussen de zes en twintig weken, soms meer dan een jaar. Hiermee worden de landelijk vastgestelde richtlijnen voor aanvaardbare wachttijden (13/14 weken) regelmatig overschreden. Als gevolg van de wachtlijsten voor specialistische zorg bieden wijkteams gedurende de wachttijd overbruggingshulp. De wachtlijsten vormen een verklaring waarom het wijkteams niet lukt om binnen de beoogde termijnen een casus af te ronden.

De gemeente onderkent het bestaan van wachtlijsten bij specialistische zorginstellingen, maar ze zijn door de gemeente slechts ten dele te beïnvloeden. De gemeente is enkel verantwoordelijk voor de inkoop van Jeugdhulp, niet voor de inkoop van volwassen GGZ-behandelingen. De gemeente heeft aangegeven niet meer specialistische jeugdhulp in te kopen.

Indien cliënten specialistische hulp nodig hebben, verwijst het wijkteam hen door naar andere organisaties. Echter, doorverwijzen naar specialistische hulp is voor de wijkteams niet altijd op korte termijn mogelijk. In de focusgroepen is aangegeven dat specialistische zorginstellingen kampen met wachtlijsten voor bepaalde

²¹⁶ Gemeente Rotterdam, '(concept)Raamovereenkomst 2018 Wijkteams', 2017.

²¹⁷ Gemeente Rotterdam, Zorg voor elkaar, het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018, 28 juni 2016, pag. 18.; Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

²¹⁸ Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

²¹⁹ In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat het programma 'lerende organisatie' niet gericht is op een kortere inzet. Het is bedoeld om te reflecteren op effectiviteit van ingezette acties.

²²⁰ Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

behandelingen.²²¹ Een wijkteammedewerker geeft aan dat voor bepaalde specialistische jeugdhulp de wachttijd soms wel 6 á 9 maanden kan bedragen.²²² De cliënt ontvangt dan, ter overbrugging, hulp van het wijkteam tot er een plaats vrijkomt bij de betreffende organisatie. De gemeentelijke kinderombudsman voor Rotterdam en omgeving waarschuwde in het jaarverslag 2017 over de wachtlijsten voor specialistische jeugdhulp.²²³

Volgens de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) lopen de laatste jaren de wachttijden in de GGZ op voor zowel jeugd als volwassenen, maar is er (nog) niet genoeg inzicht waar en waarom de wachttijden te lang zijn.²²⁴ Er is volgens de NZa sprake van te lange wachttijden als deze de zogeheten Treeknormen (landelijke richtlijnen voor maximaal aanvaardbare wachttijden) overschrijden. Voor de GGZ gelden de volgende Treeknormen: vier weken voor de aanmeldingswachttijd en tien weken voor behandeling (een combinatie van vier weken wachttijd tussen aanmelden en diagnose, en zes weken wachttijd tussen diagnose en start behandeling).²²⁵

De gemeente Rotterdam heeft geen exact overzicht van de gemiddelde wachttijd bij specialistische zorginstellingen. Wat betreft specialistische jeugdhulp wordt een groot deel in regionaal verband ingekocht. De gemeente Rotterdam werkt hiertoe met dertien andere gemeenten samen in het samenwerkingsverband Jeugdhulp Rijnmond (hierna: GRJR). Dit samenwerkingsverband beschikt over inzicht in de wachttijden voor een aantal vormen van specialistische jeugdhulp.²²⁶ In onderstaande tabel staan de gemiddelde wachttijden uitgedrukt in aantal weken op peildatum 30 september 2017.²²⁷

tabel 4-2: gemiddeld aantal weken op wachtlijst (peildatum 30 september 2017)

segment	gemiddeld aantal weken op wachtlijst
Jeugd & Opvoedhulp	12,4
Jeugd-GGZ	16,2
Jeugd met een beperking	16,5

Bron: GRJR, powerpoint presentatie 'Wachttijden Q3 2017', 21 december 2017.

²²¹ Focusgroepen, september 2017.

²²² Focusgroepen, september 2017.

²²³ Gemeentelijke Kinderombudsman, 'jaarverslag 2017', 10 april 2018. In het jaarverslag staat: "In de loop van 2017 ontving de kinderombudsman steeds vaker signalen over kinderen die geen hulp kregen, terwijl ze dit wel direct nodig hadden. Zo hebben ouders, huisartsen, advocaten, rechters en jeugdhulpverleners hierover hun zorgen geuit aan de kinderombudsman. Vaak kon er geen geschikte behandeling worden gevonden, omdat de wachttijd meerdere maanden tot soms zelfs meer dan een jaar bedroeg. Dit gold in het bijzonder voor de behandelingen in de Jeugd-GGZ."

²²⁴ Sinds 1 januari 2018 verplicht de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zorgaanbieders om hun wachttijden maandelijks aan te leveren bij Vektis. Op deze manier hoopt de NZa meer inzicht te krijgen in het waar en waarom van de wachttijden.

²²⁵ De staat van Volksgezondheid en Zorg. *Wachttijd langer dan Treeknorm: Behandelwachttijd GGZ*. [<https://www.staatvenz.nl/kerncijfers/wachttijd-langer-dan-treeknorm-behandelwachttijd-ggz>]. Geraadpleegd op 21 februari 2018.

²²⁶ Het samenwerkingsverband plaatst een tweetal kanttekeningen bij de beschikbare informatie: de cijfers zijn onbetrouwbaar door vervuiling en het ontbreken van gegevens.

²²⁷ Samenwerkende Gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, powerpoint presentatie 'Wachttijden Q3 2017', 21 december 2017.

In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente cijfers over de gemiddelde retrospectieve wachttijden voor specialistische jeugdhulp verstrekt aan de rekenkamer.²²⁸ Dat zijn geen wachttijdscijfers op een specifieke peildatum zoals in tabel 4-2, maar cijfers over de gemiddelde wachtduur van jeugdigen die in het tweede/derde/vierde kwartaal van 2017 zijn gestart met hun behandeling. Ook uit deze cijfers blijkt dat niet iedere cliënt binnen 13/14 weken start met een behandeling. Maar, de gemiddelde wachttijden voor specialistische jeugdhulp blijken op basis van deze cijfers lager te zijn, bijvoorbeeld circa 11 weken voor jeugd-GGZ en circa 13 weken voor jeugd met een beperking. De gemiddelde wachttijd voor alle specialistische jeugdhulp tezamen verschilt per kwartaal, variërend van zes en half weken tot circa elf weken.²²⁹

Overigens beschouwt de gemeente de cijfers over gemiddelde wachttijden voor specialistische jeugdhulp als indicatief, daar er diverse beperkingen zijn met betrekking tot kwaliteit en kwantiteit.²³⁰ De rekenkamer kan niet beoordelen welke cijfers betrouwbaarder zijn, de actuele of retrospectieve, maar kan op basis van de gegevens wel constateren dat niet iedere cliënt binnen 13/14 weken start met een behandeling.

Bovenstaande gemiddelde wachttijden geven alleen een indruk wat betreft de specialistische jeugdhulp, maar voor volwassen GGZ-behandelingen zijn er ook wachtlijsten.²³¹ Ter illustratie zijn in tabel 4-3 de gemiddelde wachttijden weergegeven van de ambulante hulp van verschillende aanbieders die basis-GGZ en specialistische-GGZ aanbieden aan volwassenen. Zoals zichtbaar overschrijden de gemiddelde wachttijden voor volwassen GGZ-behandelingen de Treeknormen.

tabel 4-3: wachttijden verschillende GGZ-aanbieders actief in Rotterdam

aanbieder	gemiddelde wachttijd tot start behandeling
De Hoop ²³²	14 weken
Antes ²³³	20 weken
Max Ernst ²³⁴	18 weken

onderkenning en aanpak

De gemeente onderkent dat specialistische zorgaanbieders wachtlijsten hebben.²³⁵ Een oplossing is alleen niet in zicht. De gemeente zou zelf ten dele invloed kunnen uitoefenen op de wachtlijsten van specialistische zorginstellingen. Ten dele, omdat GGZ-behandelingen voor volwassenen onder de Zorgverzekeringswet en de Wet

²²⁸ Reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

²²⁹ Reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

²³⁰ Reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

²³¹ In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat er voor GGZ-begeleiding, wat valt onder de Wmo en dus onder de verantwoordelijkheid van de gemeente, geen wachtlijsten zijn en deze zorg direct kan worden ingezet.

²³² De Hoop. *Aanmeldingswachttijden (laatste update 1 maart 2018)*. [<https://www.dehoop.org/wachttijden/aanmeldingswachttijden/>]. Geraadpleegd op 19 maart 2018.

²³³ Antes. *Wachttijden (laatste update 14 maart 2018)*. [<https://www.antesgroep.nl/hulp/behandeling/wachttijden/>]. Geraadpleegd op 19 maart 2018.

²³⁴ Max Ernst. *Wachttijden (laatste update 5 maart 2018)*. [<https://www.max-ernst.nl/over-max-ernst/wachttijden/>]. Geraadpleegd op 19 maart 2018.

²³⁵ Ambtelijk interview, 9 januari 2018.

langdurige zorg vallen en de gemeente niet verantwoordelijk is voor de inkoop van deze zorg.²³⁶

De gemeente is wel verantwoordelijk voor de inkoop van specialistische jeugdhulp en zou meer jeugdhulp kunnen inkopen om op die manier invloed uit te oefenen op de wachtlijsten. In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan niet meer zorg in te kopen.²³⁷ Overigens concludeert het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) op basis van onderzoek dat een tijdelijke extra investering geen nut heeft, maar er een structurele verandering nodig is.²³⁸ Het Nji concludeerde zelfs dat het bestaan van wachtlijsten voor jeugdvoorzieningen onvermijdelijk is.²³⁹

4-5-2 samenwerking wijkteams en jeugdbescherming

Vanaf de invoering van de decentralisaties in 2015 bestaat onduidelijkheid over de verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden tussen Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond (JBRR) en wijkteams bij de drangaanpak. Ook is er handelingsverlegenheid bij sommige wijkteams, door gebrek aan kennis en kunde en/of een gevoel van onveiligheid. Het gevolg is dat wijkteams verschillend omgaan met drangsituaties.

De gemeente onderkent dit knelpunt en heeft maatregelen getroffen. Zo zijn er nieuwe afspraken gemaakt over rollen en taken. Een van de afspraken is dat wijkteams in 2018 steeds meer de casusregie overnemen bij situaties van drang waar niet gelijktijdig onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming nodig is. In 2018 zet de gemeente zich samen met JBRR in om de expertise van de wijkteams te vergroten en ze beter toe te rusten op drangsituaties (in de vorm van trainingen die zowel aandacht besteden aan gedrag/houdingsaspecten als aan methodieken en communicatietechnieken). Of dit een adequate aanpak is kan de rekenkamer niet beoordelen. Hiervoor is het nog te vroeg.

Met de komst van de nieuwe Jeugdwet is de vrijwillige jeugdzorg belegd bij de wijkteams. Als de ondersteuning van het wijkteam niet (meer) toereikend is en/of ouders de noodzakelijke hulp niet aanvaarden, kan het wijkteam een gezin aanmelden bij het Jeugdbeschermingsplein. Op het Jeugdbeschermingsplein worden binnengekomen meldingen besproken en kan het (behalve voor voortzetting van de vrijwillige hulp door het wijkteam) kiezen voor een drangaanpak of een dwangaanpak. De drangaanpak bevindt zich (anders dan dwang) nog wel in het vrijwillige hulpverleningskader, maar de hulp is niet langer vrijblijvend. De drangaanpak is een laatste kans voor ouders om een dwangmaatregel, zoals ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing, te voorkomen. Bij drang neemt Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond (JBRR) de regie op de hulpverlening over van het wijkteam. JBRR maakt dan samen met het gezin en de bij het gezin betrokken hulpverleners een plan ter verbetering van de opvoedingssituatie. Het wijkteam heeft dan geen casusregie meer, maar kan wel door het JBRR ingezet worden om hulpverlening te bieden aan het gezin.²⁴⁰

²³⁶ ZorgWijzer.nl. *Wat is het GGZ-beleid in Nederland?*. [<https://www.zorgwijzer.nl/faq/ggz>]. Geraadpleegd op 19 maart 2018.

²³⁷ Reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

²³⁸ Nji, 'Wacht maar, onderzoek naar wachttijden en wachtlijsten in jeugdzorg en jeugdhulp', 31 mei 2017.

²³⁹ Nji, 'Wacht maar, onderzoek naar wachttijden en wachtlijsten in jeugdzorg en jeugdhulp', 31 mei 2017.

²⁴⁰ Gemeente Rotterdam. *Jeugdbeschermingsplein*. verkregen op 2 februari 2018 van [<https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/jeugdbeschermingsplein/>] Geraadpleegd op 2 februari 2018.

In de praktijk zijn er problemen in de samenwerking tussen wijkteam en JBRR bij de drangaanpak. Zo is in de focusgroepen aangegeven dat het JBRR in drangsituaties steeds meer hulpverleningstaken neerlegt bij het wijkteam, maar dat het daarbij soms ontbreekt aan goede werkafspraken en overleg tussen wijkteams en het JBRR (zie onderstaand groen kader voor enkele citaten).²⁴¹

wijkteammedewerkers over de samenwerking met jeugdbescherming

"Duidelijker neerzetten wat grenzen zijn van het vrijwillige kader waarin het wijkteam werkt. Nu wordt er veel door JBRR doorgeschoven."

"In beginsel is het mogelijk om goed samen te werken als wijkteam met jeugdbescherming, als je met elkaar goede afspraken maakt. Jeugdbescherming kan een "stok achter de deur" zijn, voor als vrijwillige hulp in een gezin niet voldoende is. Maar afspraken en overleg zijn er niet altijd. Je maakt bijvoorbeeld wel mee dat er zonder overleg en evaluatie van het effect van de vrijwillige hulpverlening een bericht komt van jeugdbescherming dat een maatregel (bijvoorbeeld een onder toezichtstelling) is opgeheven."

Dat de verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden tussen jeugdbescherming/jeugdreclassering en wijkteams niet altijd even duidelijk is, bleek eerder uit een evaluatie van het NRJ in 2016.²⁴² De gemeente heeft in gesprek met de rekenkamer aangegeven dat de drangaanpak van begin af aan te kampen heeft met gehad met verwarring tussen JBRR en de wijkteams over taken en verantwoordelijkheden.²⁴³ Een gevolg van deze onduidelijkheid is dat wijkteams verschillend omgaan met drangsituaties. Zo zijn er wijkteams die in drangsituaties in het geheel geen hulp aanbieden aan gezinnen en de casus geheel overlaten aan JBRR. Andere wijkteams gaan bij drang wel langs bij het gezin om een inschatting te maken van de situatie en te beoordelen welke hulp er nodig is. Dit is ook conform het beleid van de gemeente: het hoort bij de taak van een wijkteammedewerker om op signalen af te gaan en te beoordelen welke hulp nodig is.²⁴⁴

Een andere reden waarom wijkteams verschillend omgaan met drangsituaties is de aanwezigheid van zogeheten handelingsverlegenheid bij sommige wijkteams. Handelingsverlegenheid ontstaat door een gebrek aan kennis en kunde en/of het gevoel van onveiligheid. Een drangaanpak heeft veel impact op een gezin, want het biedt hen een laatste mogelijkheid om een maatregel in het gedwongen kader te voorkomen.²⁴⁵ Dat nog niet alle wijkteams beschikken over de benodigde expertise om met complexe gezinsproblematiek, waarbij weerstand tegen hulpverlening bestaat, om te gaan, is recent ook geconstateerd door de Kinderombudsman.²⁴⁶ De Kinderombudsman merkt verder op dat ondanks de geldende afspraak "niet alle wijkteams betrokken blijven tijdens het verloop van een drangtraject" en dat

²⁴¹ Focusgroepen, september 2017.; Rekenkamer Rotterdam, 'verslag expertmeeting stand van zaken wijkteams', 24 mei 2017.

²⁴² Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), rapportage 'Evaluatie Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel – Tussenmeting', december 2016.

²⁴³ Ambtelijk interview, 5 juli 2017.

²⁴⁴ Ambtelijk interview, 5 juli 2017.

²⁴⁵ Ambtelijk interview, 5 juli 2017.

²⁴⁶ Kinderombudsman, 'Is er nog een plekje vrij?', 26 februari 2018, pag. 41.

“sommige wijkteams na afloop van een drangtraject terughoudend zijn om de begeleiding en monitoring van gezinnen weer over te nemen”.²⁴⁷

onderkenning en aanpak

Uit het bovenstaande blijkt dat de gemeente de knelpunten ten aanzien van de ‘drangaanpak’ onderkent.²⁴⁸ In haar aanpak wijst ze op de noodzaak van een duidelijk kader waarin staat wat het wijkteam wel en wat het wijkteam niet doet op het gebied van drang. Alleen dan kan er een eenduidige werkwijze ontstaan bij de wijkteams.²⁴⁹ In de voortgangsrapportage over de doorontwikkeling, van december 2017, staat: “Voor medewerkers moeten de processen bij drang, dwang en bemoeizorg duidelijker worden ingericht. Er zijn werkafspraken gemaakt over rollen, taken samen met jeugdbescherming, veiligheid en politie.”²⁵⁰ Een van de afspraken is dat wijkteams in 2018 steeds meer de casusregie van het JBRR overnemen bij situaties van drang, waar niet gelijktijdig onderzoek naar een dwangmaatregel door de Raad voor de Kinderbescherming nodig is. Hierdoor ontstaat er volgens de gemeente een transparante verantwoordelijkheidsverdeling tussen wijkteams en JBRR.²⁵¹

De gemeente deelt de aanbeveling van de Kinderombudsman dat wijkteams beter toegerust moeten worden in het omgaan met drangsituaties, zodat ze geen last meer hebben van handelingsverlegenheid en er geen verschillen meer zijn in de handelingswijze van wijkteams. In 2018 zet de gemeente zich daarom samen met JBRR in om de expertise van de wijkteams te vergroten. Dit zal gebeuren in de vorm van (maatwerk)trainingen, trainingen die zowel aandacht besteden aan gedrag/houdingsaspecten als aan methodieken en communicatietechnieken.²⁵² Of dit een adequate aanpak is voor de bestaande knelpunten en of de gemeente inzet op het creëren van lerend vermogen waarbij ervaringen worden uitgewisseld (zie ook paragraaf 5-3), kan de rekenkamer op basis van de beschikbare informatie niet beoordelen.

²⁴⁷ Kinderombudsman, ‘Is er nog een plekje vrij?’, 26 februari 2018, pag. 6.

²⁴⁸ Ambtelijk interview, 5 juli 2017.

²⁴⁹ Ambtelijk interview, 5 juli 2017.

²⁵⁰ College van B en W, Brief aan de gemeenteraad inzake voortgangsrapportage doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp, 21 december 2017.

²⁵¹ College van B en W, Brief aan de gemeenteraad inzake uitkomsten van onderzoeken naar Jeugdbeschermingsplein en toepassing drang, 23 februari 2018.

²⁵² E-mail ambtenaar, 23 februari 2018.



5 algemene knelpunten

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden algemene knelpunten beschreven in het functioneren van wijkteams. Het gaat dus om knelpunten die niet specifiek betrekking hebben op één van de fasen van het hulpverleningsproces. De volgende onderzoeksvragen worden daarbij behandeld:

- Welke knelpunten in het functioneren van de wijkteams belemmeren de resultaten?
- Pakt de gemeente bestaande knelpunten in het functioneren van wijkteams adequaat aan, bijvoorbeeld in de doorontwikkeling?

Bij de beantwoording van de tweede genoemde onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer de volgende normen:

- De gemeente onderkent bestaande knelpunten in het functioneren van wijkteams voldoende.
- De aanpak van de gemeente om bestaande knelpunten aan te pakken sluit logisch aan bij die knelpunten.
- Het is aannemelijk dat de gemeente met de aanpak van knelpunten deze daadwerkelijk zal wegnemen.

Paragraaf 5-2 beschrijft knelpunten in de wijze waarop de gemeente omgaat met uitvoeringsproblemen. Paragraaf 5-3 gaat over knelpunten in het lerend vermogen van wijkteams. Paragraaf 5-4 beschrijft knelpunten die te maken hebben met dubbele aansturing. Paragraaf 5-5 gaat over knelpunten door personeelsverloop. Paragraaf 5-6 gaat over knelpunten die te maken hebben met het registratiesysteem. In Paragraaf 5-7 staan knelpunten met betrekking tot scholing, training en andere ondersteuning. Paragraaf 5-8 betreft knelpunten in de faciliteiten. Bij elk geconstateerd knelpunt beoordeelt de rekenkamer in dezelfde paragraaf of de gemeente het betreffende knelpunt onderkent en vervolgens ook adequaat aanpakt.

5-2 omgang met uitvoeringsproblemen

Wijkteammedewerkers ervaren een kloof tussen beleid en uitvoering. Vier factoren dragen hieraan bij. Ten eerste legt de ambtelijke organisatie voorschriften op aan de wijkteams die tot uitvoeringsproblemen leiden, die vervolgens op beleidsniveau onvoldoende worden onderkend, (zoals de grote werklast die uitgaat van administratieve verplichtingen zoals het invullen van het VAI, de LIRIK, toestemmings- en andere formulieren). Deze formaliteiten gaan ten koste van de tijd die medewerkers aan ondersteuning van cliënten kunnen besteden en worden als weinig zinvol en zelfs contraproductief ervaren. Ten tweede stuurt de ambtelijke organisatie vooral op het realiseren van targets die volgens wijkteamleiders geen relatie hebben met de kwaliteit van de hulpverlening, zoals de servicenorm dat voor minimaal 80% van de casussen het VAI moet zijn ingevuld. De toepassing van instrumenten zoals het VAI en het ondersteuningsplan worden hierdoor te veel een doel op zich. Ten derde hebben wijkteamleiders weinig invloed op de samenstelling van hun eigen team, waardoor zij hun team onvoldoende kunnen afstemmen

op de aard van de hulpvragen. Ten vierde worden meer in het algemeen signalen vanuit de uitvoering, zoals problemen en suggesties voor verbeteringen, onvoldoende opgepakt op beleidsniveau. Dit probleem is in eerder onderzoek in 2016 ook al vastgesteld.

De gemeente onderkent dat in zijn algemeenheid de afstand tussen beleid en uitvoering te groot is. Om die afstand te verkleinen wil de gemeente uitvoerende medewerkers (dus wijkteamleden en wijkteamleiders) betrekken bij de doorontwikkeling van de wijkteams. Die aanpak heeft echter onvoldoende effect. In de doorontwikkeling onderkent de gemeente specifieke uitvoeringsproblemen niet of onvoldoende. Zo houdt de gemeente vast aan de administratieve verplichtingen als het VAI en de LIRIK en te behalen scores op servicenormen. De gemeente onderkent niet dat wijkteamleiders te weinig invloed hebben op de samenstelling van hun team. Ook onder de nieuwe aanbesteding blijft de gemeente uitgaan van een vooraf vastgelegd verdeelmodel voor de samenstelling van de wijkteams.

5-2-1 administratieve verplichtingen

In paragraaf 4-3 is beschreven dat wijkteammedewerkers de verplichting om bij elke cliënt het VAI in te vullen ervaren als te tijdrovend en weinig zinvol. Wijkteammedewerkers hebben ook te maken met tal van andere tijdrovende administratieve taken die vaak als weinig zinvol worden ervaren. Voorbeelden zijn de LIRIK, toestemmings- en andere formulieren. Bovendien moeten sommige wijkteammedewerkers ook registreren in het systeem van hun moederorganisatie, wat leidt tot dubbel werk (dit komt nader aan de orde in paragraaf 5-4).²⁵³ Wijkteamprofessionals ervaren dat hun kritische signalen over deze taken op beleidsniveau geen gehoor vinden. De citaten in onderstaand kader illustreren het probleem.

wijkteamprofessionals over administratieve verplichtingen

wijkteammedewerkers

"De LIRIK is een verplichting die eigenlijk helemaal niet nuttig is in de ondersteuning van de cliënt. Het instrument lijkt vooral bedoeld voor de gemeente om zich in te dekken bij incidenten "als het formulier maar is ingevuld". Maar risico's los je niet op met een papiertje. Veel vragen uit de LIRIK zijn vreemd en in veel situaties niet passend in de relatie met de cliënt. Je voelt je als maatschappelijk werker niet serieus genomen dat je dit soort formulieren moet invullen. Gisteren was er nog een rayonmanager die in een bijeenkomst zei "hoe kunnen we zorgen dat het om het systeem draait en daarbij zorgen dat we de cliënt niet uit het oog verliezen". Dat is eigenlijk de omgekeerde wereld, de cliënt moet immers centraal staan en niet het systeem!"

"We zijn gestart met de wijkteams om zoveel mogelijk in de wijk bij mensen aan de keukentafel te zitten. Tegenwoordig zitten wij veel tijd achter de PC om alle systemen, formulieren et cetera in te vullen. Dit wordt breed als een knelpunt gezien, maar vooralsnog wordt hier niets mee gedaan."

"Instrumenten zoals het VAI en de LIRIK werken goed als je ze beschouwt als instrumenten uit een gereedschapskist die je kan inzetten als het nodig is, maar het moet geen verplichting worden voor iedereen om altijd die instrumenten te gebruiken. Door al die instrumenten voor te schrijven, wordt het systeem bepalend en niet de vraag en de problematiek van de cliënt."

²⁵³ Focusgroepen, september 2017.

een wijkteamleider

"Vanuit de gemeente worden allerlei verplichte formulieren voorgeschoteld, dat moet allemaal. De meerwaarde wordt niet erkend door de professionals en het wekt weerstand op. Voorbeelden van verplichte formulieren zijn toestemmings- (bijvoorbeeld dat een dossier gewist mag worden) en aanmeldingsformulieren."

Het bovenstaande sluit aan bij de uitkomsten van een intern onderzoek van de gemeente naar het functioneren van de wijkteams, uitgevoerd door de afdeling Concern Auditing in 2017. In de betreffende rapportage staat onder meer dat binnen de wijkteams de behoefte bestaat dat protocollen en procedures "in overleg met de werkvloer worden verbeterd".²⁵⁴ Daarnaast heeft onder meer de gemeentelijke ombudsman er in een rapport uit 2017 al op gewezen dat wijkteams veelal meer gegevens verzamelen en vastleggen van cliënten dan nodig is.²⁵⁵ Ook in landelijke onderzoeksrapporten, onder meer van Berenschot uit 2016, is er de afgelopen jaren op gewezen dat administratieve taken en registratie te veel tijd vergen voor hulpverleners in zorg en welzijn en dat deze verplichtingen juist tot een minimum moeten worden beperkt.

systeemwereld versus leefwereld

De knelpunten die in deze paragraaf worden beschreven, worden in de managementliteratuur de laatste jaren ook wel geduid als een spanningsveld tussen enerzijds 'de systeemwereld' van regels, protocollen en prestatie-indicatoren en anderzijds de 'leefwereld' van de uitvoerende professional en de klant.²⁵⁶

Het bovenstaande laat onverlet dat wijkteams naar het oordeel van de rekenkamer verantwoording moeten afleggen over hun handelen. Adequate verantwoording van professioneel handelen van sociaal werkers (zoals maatschappelijk werkers en jeugdzorgwerkers) moet zeker plaatsvinden. De geëigende weg is daarbij volgens geldende inzichten echter niet het systematisch afwerken van een reeks verplichte diagnose-instrumenten en een uitgebreide administratieve verantwoording daarvan, maar veeleer het afleggen van inhoudelijk navolgbare verantwoording over het handelen en over de argumenten die tot dit handelen hebben geleid, zodat hiervan geleerd kan worden.²⁵⁷ Met andere woorden: een hulpverlener moet vooral de hulpvraag en de gekozen aanpak vastleggen en toelichten.

onderkenning en aanpak

De gemeente blijft in de doorontwikkeling vasthouden aan de verplichting voor de wijkteams om het VAI te gebruiken en (bij jeugd) daarnaast altijd de LIRIK in te vullen. De ambtelijke leiding van cluster MO geeft desgevraagd aan te weten dat veel wijkteammedewerkers het niet zinvol vinden om het VAI als verplicht instrument op te leggen, maar hun bezwaren niet te delen. Over de verplichting om het VAI te

²⁵⁴ Gemeente Rotterdam, Concern Auditing, 'Audit Wijkteams – Overall rapport', 12 mei 2017:6.

²⁵⁵ Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 'Onderzoek van de gemeentelijke ombudsman naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers die zich et een hulpvraag in het sociaal domein tot de gemeente Rotterdam wenden', 31 januari 2017, samenvatting pag. 3-8.

²⁵⁶ Zie onder meer: 't Hart, W, e.a. 'Verdraaide organisaties, terug naar de bedoeling', mei 2012

²⁵⁷ Interview met Jankees Helderman, universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen, 6 april 2017.

hanteren is volgens de ambtelijke leiding van cluster MO geen discussie meer mogelijk.²⁵⁸ Ook het periodiek invullen van de LIRIK blijft verplicht. Achterliggende gedachte van de gemeente is het belang van ‘navolgbaarheid’ van het handelen van de wijkteammedewerkers. Die navolgbaarheid moet volgens de gemeente worden gerealiseerd door het administratief vastleggen dat protocollen zijn gevolgd.²⁵⁹ Daarnaast is volgens de gemeente een doel van het VAI om “gestandaardiseerd risico in kaart te brengen”.²⁶⁰ De gemeente onderkent niet dat hiermee een te omvangrijk administratief verantwoordingssysteem wordt opgetuigd, dat niet aansluit bij professionele hulpverleningsnormen over verantwoording.

5-2-2 servicenormen als targets

Uit de focusgroepen komt naar voren dat de ambtelijke organisatie vooral stuurt op het realiseren van interne targets die naar het oordeel van de wijkteamprofessionals nauwelijks of geen relatie hebben met de kwaliteit van de hulpverlening. Een voorbeeld van is de servicenorm dat voor minimaal 80% van de casussen het VAI moet zijn ingevuld, of dat bij minimaal 70% van de cliënten binnen zes weken een ondersteuningsplan wordt opgesteld. Deze vereisten zijn naar het oordeel van wijkteamprofessionals in de praktijk niet altijd wenselijk of haalbaar uit het oogpunt van professionele hulpverlening. De citaten in de onderstaand kader maken dit duidelijk.

wijkteamprofessionals over sturing op targets

een wijkteamleider

“Voorbeelden van targets zijn dat bij 80% van de cliënten het VAI wordt afgenomen en bij 70% van de cliënten een ondersteuningsplan wordt opgesteld. Het is stoeien om de wijkteammedewerkers te motiveren het VAI wel te gebruiken. De norm van 80% is niet haalbaar en soms ook niet wenselijk.”

wijkteammedewerkers

“De servicenormen ervaar ik als een obstakel. Ik heb veel te maken met de ‘zorgmijders’. Bij deze doelgroep lukt het in de praktijk niet om binnen zes weken een ondersteuningsplan op te stellen samen met de cliënt. Ik stel dan “voor de vorm” toch maar vast een ondersteuningsplan op, zodat aan de servicenorm is voldaan, maar voor de cliënt heeft dit eigenlijk geen meerwaarde.”

“De wijkteamleiders krijgen vanuit het management steeds meer druk om zich te houden aan de servicenormen en dus ook het VAI en de LIRIK te gebruiken.”

Door het opleggen van bovenstaande targets vormen de instrumenten VAI en ondersteuningsplan niet meer louter een hulpmiddel voor hulpverleners, maar wordt de toepassing van deze instrumenten een doel op zich, dat voor de organisatie zelfs zwaarder kan wegen dan het streven om passende hulp te bieden aan de cliënt. Uit de focusgroepen komt naar voren dat de opgelegde instrumenten en targets het werkproces van wijkteamprofessionals eerder frustreren dan verbeteren.

²⁵⁸ Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

²⁵⁹ Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

²⁶⁰ Reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

suggesties wijkteamprofessionals voor verbeteringen van hun werkproces

"graag minder protocollen, minder bureaucratie"

"niet alles strak in lijnen, erken professionaliteit en professionele autonomie"

"systeem moet niet leidend zijn, minder bureaucratie, geen formulieren en procedures om aan formaliteiten te voldoen"

"geef medewerkers hun professionele ruimte en timmer niet alles dicht"

onderkenning en aanpak

De gemeente zet in de doorontwikkeling de sturing op de servicenormen onverminderd voort, zo blijkt onder meer uit de voortgangsbrief over de doorontwikkeling die het college op 21 december 2017 aan de raad heeft gestuurd.²⁶¹ De gemeente onderkent hiermee niet dat met sturing op die normen de toepassing van instrumenten, zoals de verplichting om bij 70% van de cliënten binnen zes weken een ondersteuningsplan vast te stellen, te veel een doel op zich wordt. Dit, terwijl die toepassing niet altijd realistisch is of wenselijk voor de cliënt.

5-2-3 bepalen samenstelling team

Wijkteamleiders hebben vanuit hun positie (dicht op de praktijk) goed zicht op de aard van de hulpvragen van cliënten en daarmee op de kennis en vaardigheden die het team in huis moet hebben om die hulp te bieden. Wijkteamleiders hebben echter weinig invloed op de samenstelling van hun team, zoals op het aantal medewerkers met specialisatie GGZ, ouderen, jeugd of LVB en/of de gewenste vaardigheden.²⁶² In het kader van de aanbesteding per 1 januari 2018 heeft de 'werkgroep implementatie' met behulp van een verdeelmodel een voorstel gedaan voor de verdeling van fte's over de Rotterdamse wijkteams.²⁶³ Dit voorstel is voorgelegd aan de wijkteamleiders. Toch kunnen wijkteamleiders hun team hiermee onvoldoende afstemmen op de aard van de hulpvragen die op het team afkomen. De verdeling wordt immers vooraf vastgesteld en lijkt daarna niet meer te kunnen worden gewijzigd. De uitspraken in onderstaand kader illustreren dit knelpunt.

wijkteamleiders over ontbreken invloed op samenstelling team

"Mijn team gaat er bijvoorbeeld op achteruit qua LVB medewerkers. Terwijl ik juist in mijn wijk veel te maken heb met cliënten met een LVB. Het lijkt alsof het percentage LVB populatie door het management gegokt is, het is niet onderbouwd. Het zou beter zijn om eerst te toetsen hoeveel LVB cliënten je hebt gehad hebt in het team en daarop de samenstelling van het team te baseren. Maar dit toets is niet uitgevoerd."

²⁶¹ College van B en W, Brief aan de gemeenteraad inzake voortgangsrapportage doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp, 21 december 2017, pag. 6.

²⁶² Focusgroepen, september 2017.

²⁶³ Reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

"Als je ziet dat in het wijkteam medewerkers ontbreken die goed casusregie kunnen voeren, zou het fijn zijn als je dit als wijkteamleider kunt veranderen. Dit kan momenteel niet."

onderkenning en aanpak

De gemeente neemt geen maatregelen om wijkteamleiders meer invloed te geven op de samenstelling van hun team. In de voortgangsbrief over de doorontwikkeling van 21 december 2017 staat dat "met de inkoop van de wijkteams een herzien verdeelmodel is gehanteerd".²⁶⁴ Volgens die brief sluit het nieuwe model beter aan bij de problematiek per gebied. Al met al is dus ook onder de nieuwe aanbesteding per 1 januari 2018 de verdeling van de formatie over de wijkteams vooraf vastgesteld en hebben wijkteamleiders geen invloed op de samenstelling van hun team.

5-2-4 oppakken signalen

Uit de focusgroepen komt naar voren dat het probleem dat signalen van de werkvloer hoger in de organisatie niet voldoende worden opgepakt, zich niet beperkt tot de hiervoor genoemde knelpunten. Er blijken in het algemeen onvoldoende mogelijkheden te zijn voor wijkteamprofessionals om uitvoeringsproblemen en suggesties voor verbeteringen effectief aan te kaarten in de ambtelijke organisatie. Onderstaande citaten illustreren het probleem.

wijkteamprofessionals over oppakken uitvoeringsproblemen en verbeterpunten

wijkteammedewerkers

"Er wordt te veel gedacht vanuit ambtenaren, niet vanuit praktijk. De werkvloer zou veel meer moeten meebeslissen in het opstellen van regels, kaders en trainingen die de wijkteammedewerker raken."

"Signalen van onderop komen niet door naar boven in de organisatie. De ambtenaren zouden eigenlijk een dag mee moeten lopen. Ze weten niet wat er speelt in de praktijk".

"Wijkteamleiders die zijn doorgeschoven naar een beleidsfunctie vergeten snel waar het om gaat in de uitvoering."

wijkteamleiders

"In 2014-2015 waren we aan het pionieren. Dat is nu bijna niet meer mogelijk. Innovatieve ideeën krijgen nog weinig kans en ruimte door alle verplichte onderdelen die doorlopen moeten worden. Het keurslijf wordt steeds strakker."

"De intentie was aanvankelijk de wijkteams best veel vrijheid te geven. Nu wordt het wijkteam geduwd in het ambtelijk jasje. De wijkteams vallen onder het ambtelijk apparaat, dat levert veel beperkingen op. De vrijheid wordt monddood geslagen."

Het bovenstaande sluit aan bij uitkomsten van eerdere onderzoeken. Zo komt ook uit een onderzoek van de Radbouduniversiteit Nijmegen uit 2016 naar voren dat bij de Rotterdamse wijkteams sprake is van een kloof tussen beleid en uitvoering en dat de

²⁶⁴ College van B en W, Brief aan de gemeenteraad inzake voortgangsrapportage doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp, 21 december 2017, pag. 6.

gemeente uitvoeringsproblemen nog te veel ziet als incidenten, ook als het gaat om signalen die kunnen duiden op structurele problemen.²⁶⁵

onderkenning en aanpak

Uit interviews met ambtenaren van MO blijkt dat het bestaan van een kloof tussen beleid en uitvoering in zijn algemeenheid wel wordt erkend, al gebruiken ambtenaren die term niet letterlijk.²⁶⁶ Om de afstand te verkleinen wil de gemeente uitvoerende medewerkers (dus wijkteamleden en wijkteamleiders) betrekken bij de doorontwikkeling van de wijkteams. De specifieke uitvoeringsproblemen die de rekenkamer hiervoor heeft beschreven, onderkent de gemeente ook in de doorontwikkeling echter niet of niet voldoende.

5-3 lerend vermogen

Het lerend vermogen van wijkteams is onvoldoende. Zij delen namelijk onvoldoende systematisch kennis en ervaringen. Dit knelpunt is reeds eerder vastgesteld in 2016. Hierdoor bestaan te veel onderlinge verschillen in werkwijze tussen teams. Deze verschillen hebben onder meer tot gevolg dat cliënten in gelijke situaties niet altijd gelijk worden behandeld (ook wel 'situationele ongelijkheid' genoemd). Daarnaast zijn er onderlinge verschillen in aansturing, zowel in de wijze waarop wijkteamleiders hun team aansturen als in de wijze waarop (een niveau hoger) de vier rayonmanagers de wijkteamleiders aansturen. De verschillen in aansturing dragen bij aan de verschillen in werkwijze tussen de teams.

De gemeente onderkent dat wijkteams nog onvoldoende eenduidig werken. De gemeente hanteert twee typen maatregelen om meer eenduidigheid te bewerkstelligen. Ten eerste werkt de gemeente aan het schriftelijk vastleggen van werkprocessen, onder meer in een handboek, werkinstructies en servicenormen. Het is niet aannemelijk dat dit tot de beoogde eenduidigheid leidt. Een eenduidige werkwijze van wijkteams moet zich namelijk grotendeels nog ontwikkelen aan de hand van reflectie op de praktijk. Bij wijkteammedewerkers is er dan ook geen draagvlak voor deze maatregelen. Daarnaast vergt implementatie van schriftelijk vastgelegde werkprocessen (als dat nu al mogelijk zou zijn) eenduidige sturing op het gebruik ervan en daaraan ontbreekt het. Ten tweede wil de gemeente het lerend vermogen van de teams verbeteren middels het programma 'de lerende organisatie'. Dit programma is echter tot nu toe nog niet van de grond gekomen.

Volgens geldende inzichten in de sociale beroepspraktijk is het onderling delen van kennis en ervaringen van belang voor hulpverleners en kunnen zij daardoor een meer eenduidige werkwijze ontwikkelen. De notie dat een zogenoemd 'lerend klimaat' van belang is voor de wijkteams is onder meer vastgelegd in de Regionale Transformatie Agenda, in 2016 vastgesteld door de samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond.²⁶⁷ Een lerend klimaat is voor wijkteams des te meer van belang omdat zij een nieuw onderdeel zijn van het sociaal domein. Er is hierdoor nog geen

²⁶⁵ onderzoek 'Experimentele sturing in het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', Radboud Universiteit Nijmegen. Interview met de onderzoeker, Jan_Kees Helderma, 6 april 2017.

²⁶⁶ interview ambtenaar MO, 4 april 2017. In het interview spreekt de betreffende ambtenaar niet over een kloof, maar geeft wel aan dat "de afstand tussen werkvloer en beleid als te groot wordt ervaren".

²⁶⁷ samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Regionale Transformatie Agenda Rijnmond 2017-2018', versie AB, 26 oktober 2017, pag.4

uitgekristalliseerde 'standaard' voor wat ondersteuning van wijkteams inhoudt.²⁶⁸ Dit betekent dat de gemeente, als verantwoordelijke organisatie voor de wijkteams, moet bewerkstelligen dat die systematische kennisontwikkeling tot stand komt. Uit de focusgroepen komt naar voren dat die systematische uitwisseling er nog onvoldoende is.

wijkteamprofessionals over onvoldoende lerend vermogen en kennisuitwisseling

wijkteamleden

"In de praktijk ga je niet goed met elkaar in gesprek, je zoekt toch nog je eigen clubje op. Ieder blijft op z'n eigen eilandje."

"Casuïstiekbespreking wordt georganiseerd voor je eigen wijkteam. Er is weinig contact met de andere wijkteams."

"Het delen met anderen is belangrijk. Iedereen is nu veel naar binnen gekeerd."

Ook uit de interviews met ambtenaren komt naar voren dat wijkteams en rayons nog onvoldoende systematisch kennis delen en van elkaar leren. Zo komen rayonmanagers weliswaar wekelijks bijeen, maar hebben zij in die bijeenkomsten te weinig tijd om diep op zaken in te gaan.²⁶⁹ Verder worden bijvoorbeeld wel casuïstiekbesprekingen gehouden voor wijkteamleden, maar deelnemen aan die besprekingen is niet verplicht.²⁷⁰

Dat het systematisch delen van ervaringen voor de Rotterdamse wijkteams een ontwikkelpunt vormt, is eerder vastgesteld door de gemeente zelf, onder meer in een onderzoek van de afdeling Concern Auditing uit 2017.²⁷¹ Ook uit onderzoek van de Radboud Universiteit in 2016 kwamen kritische bevindingen naar voren over het ontbreken van systematische kennisdeling tussen de Rotterdamse wijkteams onderling.²⁷² Volgens de onderzoeker is het ontbreken van een infrastructuur waarlangs kennis bij elkaar kan worden gebracht de belangrijkste bevinding van dit onderzoek.²⁷³ Op regionaal niveau (in de Regionale Transformatieagenda in 2016) is eerder geconstateerd dat een lerend klimaat in de wijkteams in de regio Rijnmond nog onvoldoende aanwezig is.²⁷⁴ Gelet op het bovenstaande stelt de rekenkamer vast dat dit in ieder geval voor de Rotterdamse wijkteams nog steeds geldt.

²⁶⁸ Helderma, J.K., 'De effecten van Stelsels, een drieluik over stelselhervormingen en transities in de Nederlandse gezondheidszorg', in opdracht van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, augustus 2016, pag.47.

²⁶⁹ Interview ambtenaar MOW.

²⁷⁰ Interview ambtenaar MOW.

²⁷¹ Gemeente Rotterdam, Concern Auditing, Audit wijkteams – overall rapport, 12 mei 2017, pag. 6. In het auditrapport staat onder meer: "De interne samenwerking blijft voor veel wijkteams een ontwikkelpunt. Bijvoorbeeld op het gebied van het onderling delen van ervaringen, gehanteerde methoden en het kritisch op elkaar blijven".

²⁷² dr J.K. Helderma, Radboud Universiteit Nijmegen en prof. dr C.S. Sabel, Columbia University, New York, onderzoek 'Experimentele sturing in het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', 2016.

²⁷³ Interview met Jan-Kees Helderma, 6 april 2017

²⁷⁴ samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Regionale Transformatie Agenda Rijnmond 2017-2018', versie AB, 26 oktober 2017, pag.4

Het niet of weinig delen van praktijkervaringen en werkwijzen heeft logischerwijs tot gevolg dat verschillen in werkwijze ontstaan tussen wijkteams. Die verschillen zijn er bijvoorbeeld in de mate van samenwerking met het wijknetwerk (zie de paragrafen 4-2-2 en 4-4-2), het gebruik van het VAI bij de intake (zie paragraaf 4-3-1) en in het handelen bij drang- en dwangsituaties in de jeugdhulp (zie paragraaf 4-5-2). Verder bespreken sommige teams aanmeldingen in zogenoemde ‘aanmeldteams’, terwijl andere teams daar niet mee werken.²⁷⁵ Verschillen in werkwijze hoeven op zich niet altijd problematisch te zijn, maar ze zijn dit wel als dit leidt tot ongelijke behandeling van burgers in gelijke situaties. Uit de focusgroepen komt naar voren dat die ongelijke behandeling zich in de praktijk voordoet, bijvoorbeeld bij de vaststelling van een Persoonsgebonden Budget (PGB) voor jeugdhulp. De teksten in onderstaand kader maken dit duidelijk.

wijkteamprofessionals over ongelijkheid door verschillen in werkwijze

wijkteammedewerkers

“Het zou goed zijn eenduidiger te werken, iedereen werkt nu anders. Het zou goed zijn als de basis dingen meer hetzelfde verlopen, dat het niet uitmaakt waar je woont of je wel of niet iets krijgt.”

“Het zou niet zo moeten zijn dat de cliënt in de ene wijk wel en een cliënt in de andere wijk niet een PGB krijgt, onder dezelfde voorwaarden. Daar zit veel verschil in. Het is maar net waar het gezin woont, of ze de hulp wel of niet krijgen.”

“Wel of geen PGB krijgen? Dat verschilt zelfs per medewerker. Het is ook maar net welke medewerker ze voor zich krijgen.”

een wijkteamleider

“We zien dat cliënten met dezelfde problematiek in de wijken verschillend geholpen worden. Voor de bewoner leidt de vrijheid van wijkteams hierdoor niet altijd tot dezelfde resultaten. Dit kan problemen opleveren.”

Op het risico dat onderlinge verschillen tussen wijkteams kunnen leiden tot ongelijke behandeling in gelijke situaties, is al eerder gewezen in een tussenevaluatie van het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel. Deze tussenevaluatie is in 2016 uitgevoerd door de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI).²⁷⁶ Een onderzoek van de Radboud Universiteit Nijmegen in datzelfde jaar laat zien dat dit werkelijk gebeurt.²⁷⁷ Dit probleem wordt aangeduid als ‘situationele ongelijkheid’.²⁷⁸

Een factor die bijdraagt aan het bestaan van verschillen in werkwijze tussen de teams, zijn onderlinge verschillen in de aansturing, zowel in de wijze waarop wijkteamleiders

²⁷⁵ blijkt uit de focusgroepen met wijkteammedewerkers.

²⁷⁶ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), ‘Evaluatie Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel – Tussenmeting’, december 2016, pag. 54.

²⁷⁷ dr. Helderma, J.K., Radboud Universiteit Nijmegen en prof. dr C.S. Sabel, Columbia University, New York, interne presentatie 7 dec 2016 voor de gemeente Rotterdam over het onderzoek ‘Experimentele sturing in het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel’, pag. 9; interview rekenkamer met Jan-Kees Helderma op 6 april 2017.

²⁷⁸ Interview Jan-Kees Helderma, 6 april 2017.

hun team aansturen, als in de wijze waarop (een niveau hoger) de vier rayonmanagers de wijkteamleiders aansturen (zie de voorbeelden in het kader hierna).

wijkteamprofessionals over onderlinge verschillen in aansturing

wijkteammedewerker

"Onze teamleider vindt het belangrijk dat het team zich aan de procedures houdt. Dit vind ik frustrerend. Het aangrenzende wijkteam krijgt veel meer vrijheid van hun wijkteamleider. Qua werkwijze zou ik liever daar werken."

wijkteamleiders

"Er bestaat een plan vanuit MOW, over de visie, missie en focus van de wijkteams. De visie die daarin beschreven is behelst tijdige, passende zorg voor elke burger. Voor de tactisch manager en rayonmanager is er veel ruimte dit in te vullen. De vertaalslag hiervan per rayon is niet overal gelijk. Er zit veel diversiteit in de vertaalslag van inhoud en bedrijfsvoering. Dat levert dus verschillende resultaten op."

"De ene rayonmanager is meer met de cijfers bezig en de andere meer met inspiratie. Deze verschillen scheppen verwarring. Ik vraag me dan af waar de organisatie de focus nu op wil leggen."

onderkenning en aanpak

De gemeente onderkent dat wijkteams nog onvoldoende lerend vermogen hebben en nog onvoldoende eenduidig werken. Zo geeft de ambtelijke leiding van cluster MO aan dat nog onvoldoende wordt gereflecteerd op de eigen inzet en dat wijkteams nog onvoldoende leren van elkaar.²⁷⁹ Ook vindt de gemeente dat nog moet worden gewerkt aan het verduidelijken van taken van het wijkteam. Dit is onderdeel van de doorontwikkeling.²⁸⁰

De gemeente hanteert twee typen maatregelen om meer eenduidig handelen van wijkteams te bewerkstelligen. Ten eerste is de werkwijze van wijkteams onderdeel van één van de zes sporen van de doorontwikkeling, namelijk het spoor 'dienstverleningsconcept'. In dit spoor werken ambtenaren aan het verduidelijken van taken van het wijkteam door werkprocessen schriftelijk vast te leggen.²⁸¹ Die vastlegging krijgt onder meer vorm in een digitaal handboek en in werkinstructies. Verder werkt MOW ook buiten dit spoor aan het vastleggen van onderdelen van het werkproces, zoals de eerder genoemde servicenormen en het VAI. De rekenkamer acht het niet aannemelijk dat dit schriftelijk vastleggen van werkprocessen tot de beoogde eenduidigheid zal leiden. Een eenduidige werkwijze van wijkteams moet zich namelijk grotendeels ontwikkelen aan de hand van de praktijk en kan daarom nog nauwelijks worden gerealiseerd door middel van het vooraf voorschrijven van werkprocessen aan medewerkers. Het is dan ook niet verbazend dat uit de focusgroepen naar voren komt dat er bij wijkteammedewerkers geen draagvlak is voor deze aanpak. Wijkteammedewerkers, gevraagd naar suggesties voor mogelijke verbeteringen in hun werkproces, geven juist aan behoefte te hebben aan minder voorschriften. Verder vergt het implementeren van de schriftelijk vastgelegde

²⁷⁹ interview ambtelijke leiding cluster MO.

²⁸⁰ interview ambtenaar MOW.

²⁸¹ interview ambtenaar MOW.

werkprocessen, als dat nu al mogelijk zou zijn, eenduidige sturing door alle betrokken leidinggevendenden. Eerder in deze paragraaf is echter al geconstateerd, dat die eenduidige sturing ontbreekt. Wijkteamleiders en rayonmanagers gaan verschillend om met verplichte onderdelen van het werkproces.

Een tweede type maatregel dat de gemeente wil inzetten om meer eenduidig handelen te realiseren, heeft betrekking op het lerend vermogen van de teams en is ondergebracht in het project 'de lerende organisatie'. Dit project is gestart in het voorjaar van 2017. Echter, is de programmamanager per december 2017 gestopt met het project. De rekenkamer stelt vast dat het programma nog niet van de grond is gekomen. De ambtelijke leiding van cluster MO ziet het project 'lerende organisatie' als een meerjarige ontwikkeling en geeft desgevraagd aan zich nog te beraden op de wijze van aansturing.²⁸² Wat betreft de inhoud wordt ingezet op een aantal 'leerlijnen'. In een interne notitie over dit programma staan voornemens waaruit blijkt dat de gemeente onder meer willen inzetten op reflectie op werkzaamheden, leren van elkaar en het structureel delen van kennis en ervaringen.²⁸³

5-4 dubbele aansturing

Wijkteammedewerkers worden formeel deels aangestuurd door de gemeente en deels door hun moederorganisatie. Deze dubbele aansturing leidt in de praktijk nog steeds (het is eerder vastgesteld in 2015) tot diverse problemen. Zo belemmert deze constructie de teamvorming en het ontwikkelen van een eenduidige werkwijze. Bovendien moeten wijkteamleden soms dubbel werk doen, bijvoorbeeld bij cliëntregistratie en bij het melden van incidenten.

De gemeente onderkent de problematiek van de dubbele aansturing deels, maar heeft geen concrete aanpak om de knelpunten aan te pakken. De gemeente heeft al in 2016 aangekondigd in ieder geval tot het eind van de nieuwe aanbestedingsperiode met het huidige sturingsmodel door te gaan, dat wil zeggen tot 1 januari 2021. Dit betekent de gemeente, als zij dit zou willen, op zijn vroegst per genoemde datum van de dubbele aansturing af kan komen.

Wijkteams bestaan sinds hun invoering in 2015 uit medewerkers van verschillende organisaties. Medewerkers werken voor het wijkteam van de gemeente, maar zijn in dienst van hun 'moederorganisatie'. Een manager binnen hun moederorganisatie, en dus niet de wijkteamleider, is formeel de leidinggevende van wijkteamleden. In de praktijk worden zij functioneel aangestuurd door hun wijkteamleider. Daarmee is sprake van dubbele aansturing. In 2015 bleek uit onderzoek van de afdeling Onderzoek en Business Intelligence van de gemeente dat wijkteammedewerkers dit om verschillende redenen als een lastige constructie ervoeren.²⁸⁴ Uit de focusgroepen komt naar voren dat de dubbele aansturing nog steeds voor problemen zorgt. Zo blijkt deze in sommige wijkteams de teamvorming te belemmeren (zie onderstaand kader).

²⁸² interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

²⁸³ Gemeente Rotterdam, 'Programma lerende Organisatie', 9 februari 2018.

²⁸⁴ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 'Verkenning integrale wijkteams in wording', augustus 2015, pag. 35 en 36.

wijkteamprofessionals over problemen dubbele aansturing

wijkteammedewerkers

"Er bestaat een spanningsveld in de hiërarchie en wie mensen ervaren als hun manager (...) Het is vaak onduidelijk. Medewerkers gaan zich hierdoor beroepen op de moederorganisaties. Iedereen vindt wat over elkaar. Er is voorbijgegaan aan teamvorming. Daardoor spelen er onderhuids emoties binnen het wijkteam. In sub groepjes worden dingen besproken in het wijkteam."

"Ik ervaar de wijkteamleider niet als mijn manager, dat is degene uit mijn moederorganisatie. Er is veel verwarring daardoor. Helderere hiërarchie zou wel goed zijn."

"Alle teamleden zouden in dienst moeten zijn van één organisatie. Geen moederbedrijven die er nog achter of tussen zitten, er moeten niet te veel lagen zijn."

Naast een negatieve invloed op de teamvorming, blijkt de dubbele aansturing ook tot andere knelpunten te leiden. Zo belemmert deze soms een eenduidige werkwijze, bijvoorbeeld in het voeren van casusregie of in het volgen van de trainingen van het basisprogramma. Zie de voorbeelden hieronder. ²⁸⁵

wijkteamleden over tegenstrijdige instructies

"Van de gemeente moet ik bij cliënten om het half jaar de LIRIK uitvoeren, maar mijn moederorganisatie heeft mij de opdracht gegeven om de LIRIK alleen in het begin en aan het eind van het ondersteuningstraject te doen en bij wijziging van de veiligheidssituatie. Daar hou ik me aan, de moederorganisatie is mijn werkgever."

"De kaders vanuit mijn moederorganisatie zijn zo dat ik geen casusregie zou moeten voeren in het wijkteam. Die kaders stroken niet altijd helemaal met wat de gemeente wil. De gemeente wil dat je wel casusregie voert, en wel een brede uitvraag doet."

"Ik hoefde van mijn teamleider maar twee basistrainingen te volgen."

"Nou, ik moest van mijn moederorganisatie aan alle basistrainingen meedoen. Ik heb ze gevolgd."

Ook leidt de dubbele aansturing er soms toe dat wijkteamleden onnodig worden belast met dubbel werk.

wijkteamleden over dubbel werk

"De privacyregels van mijn moederorganisatie zijn anders dan die van het wijkteam. Ik registreer wel in TOP, maar daarnaast ook in de eigen registratie van mijn moederorganisatie, eigenlijk dubbel dus. De registratie in het systeem van mijn moederorganisatie is uitgebreider dan die in TOP. Het is bewerkelijk om in twee systemen te registreren."

²⁸⁵ In de oorspronkelijke citaten in het groene kader noemen de geciteerde wijkteamleden de namen van hun moederorganisaties. Om privacyredenen zijn die namen vervangen door de algemene term "de moederorganisatie".

“Bij een crisissituatie wordt ik geacht mijn moederorganisatie en de gemeente in te lichten. Bij de gemeente moet dit bij de klachtencommissie worden gemeld en bij mijn moederorganisatie bij de inspectie. Dit zijn twee losse procedures en dit is voor de medewerker heel verwarrend.”

onderkenning en aanpak

Cluster MO heeft aangegeven de problemen die het gevolg zijn van dubbele aansturing deels te herkennen. Volgens Cluster MO zijn de operationele problemen met betrekking tot dubbele aansturing er vooral in de beginfase geweest en in de loop van de tijd afgenomen.²⁸⁶ Cluster MO heeft aangegeven “de komende tijd meer te investeren in samenhang en gezamenlijkheid op zowel management en uitvoerend niveau.”²⁸⁷ De ambtelijke leiding van cluster MO heeft, gevraagd naar de aanpak van knelpunten door dubbele aansturing, aangegeven dat overleggrema van gemeente en aanbieders kunnen worden gebruikt om zaken te agenderen die om afstemming vragen.²⁸⁸ Daarmee onderkent de gemeente niet dat deze overlegmogelijkheden de afgelopen jaren de bestaande knelpunten kennelijk niet hebben kunnen wegnemen. In het plan ‘Zorg voor elkaar’ uit juni 2016 staat dat de gemeente in de aanbesteding per 1 januari 2018 met het huidige sturingsmodel doorgaat.²⁸⁹ De aansturing van de wijkteams is wel onderwerp van het spoor ‘sturing’, een van de sporen van de doorontwikkeling van wijkteams. De problematiek met betrekking tot de dubbele aansturing van wijkteams is echter geen onderdeel van dit spoor.²⁹⁰ De rekenkamer stelt vast de gemeente dus wel de samenhang in de aansturing van de wijkteams wil verbeteren, maar nog geen concrete aanpak hiervoor heeft bepaald.

In het plan ‘Zorg voor elkaar’ staat dat aan het einde van de volgende inkoopperiode (en tijdens de volgende raadsperiode) wordt bekeken “hoe de governance op de wijkteams verder moet ontwikkelen en definitief vorm moet krijgen.”²⁹¹ Die inkoopperiode eindigt op 1 januari 2021. Dit betekent dat, mocht de gemeente af willen van de dubbele aansturing, dit pas op zijn vroegst per genoemde datum mogelijk is.

5-5 personeelsverloop

Het huidige personeelsverloop in de wijkteams (zowel onder wijkteamleden, wijkteamleiders als gedragswetenschappers) frustriert de teamvorming. Dit knelpunt is in 2016 ook al vastgesteld. Het personeelsverloop leidt er verder toe dat een aanzienlijk deel van de cliënten gedurende het ondersteuningstraject te maken krijgt met een andere wijkteammedewerker dan bij de start van het traject. Dit is niet goed voor het ondersteuningsproces, onder meer omdat de cliënt met de nieuwe medewerker nog geen vertrouwensband heeft.

²⁸⁶ Interview ambtenaar MOW

²⁸⁷ Interview ambtenaar MOW.

²⁸⁸ Die gremia zijn de zogenoemde ‘praktijktafel’ en de ‘bestuurlijke tafel’. In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat met de aanbesteding, waarbij het aantal moederorganisaties is teruggebracht van 55 naar 7, de afstemming via deze overleggrema eenvoudiger is geworden.

²⁸⁹ Gemeente Rotterdam, ‘zorg voor elkaar, het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018’, juni 2016 pag 42.

²⁹⁰ Interview ambtenaar MO.

²⁹¹ Gemeente Rotterdam, ‘zorg voor elkaar, het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018’, juni 2016, pag 42.

De gemeente onderkent niet dat het personeelsverloop in de wijkteams problematisch is en pakt het probleem dan ook niet aan. De gemeente wijst vooral op de grote mate van continuïteit die bij de nieuwe aanbesteding per 1 januari 2018 is gerealiseerd. Het personeelsverloop heeft zich echter gedurende de afgelopen contractperiode 2015-2017 voorgedaan en werd dus niet veroorzaakt doordat de gemeente andere aanbieders contracteerde. Het is dus niet aannemelijk dat het problematische personeelsverloop door de continuïteit in de nieuwe aanbesteding is opgelost.

Andere mogelijke andere oorzaken voor het personeelsverloop zijn ontevredenheid van medewerkers over specifieke onderdelen van de functie (administratieve verplichtingen, de nadruk op servicenormen), of niet uit de voeten kunnen met het generalistisch werken dat van hen wordt geëist, of de aantrekkende arbeidsmarkt in de zorg. De rekenkamer kan niet vaststellen of dit inderdaad de oorzaken zijn voor het personeelsverloop.

Uit onderzoek in 2016 bleek dat personeelwisselingen binnen de wijkteams een remmende factor waren voor de teamvorming.²⁹² Uit de focusgroepen komt naar voren dat dit probleem zich nog steeds voordoet. In sommige wijkteams is sprake van veel personeelwisselingen en dit frustreert de teamvorming (zie onderstaand kader).

wijkteamprofessionals over personeelsverloop

wijkteammedewerkers

"Nu gaan er weer twee of drie medewerkers weg. Het stabiliseert in het wijkteam nooit."

"In mijn team is sprake van veel verloop. Zo zag ik medewerkers weggaan, omdat ze geen PGB aanvragen meer wilden doen. (...) Ik vind het een uitputtingsslag (...), ik wil me niet steeds voorstellen aan nieuwe medewerkers."

een wijkteamleider

"Voor mij als wijkteamleider is de wisseling van medewerkers vervelend. Als wijkteamleider moet je eerst tijd investeren in het inwerken van nieuwe medewerkers. Als die medewerkers dan na korte tijd weer vertrekken is dat zonde van de investering, en ook frustrerend."

Ook uit de cliëntcasussen komt naar voren er veel personeelsverloop is. In 15% van de onderzochte casussen was als gevolg van personeelsverloop meer dan één wijkteamlid bij de cliënt betrokken.²⁹³ Uit de interviews met cliënten komt naar voren dat deze wisselingen niet goed zijn voor het verloop van het ondersteuningstraject, onder meer omdat de cliënt nog geen vertrouwensband heeft met de nieuwe medewerker en deze band dus weer opnieuw moet worden opgebouwd.

²⁹² Hogeschool Inholland, onderzoeksgroep Welzijn & Empowerment, 'Jongeren en wijkteams, verkennend onderzoek in Amsterdam, Haarlem en Rotterdam', juli 2016, pag.63.

²⁹³ Voor 26 cliëntcasussen is bekend of er meerder medewerkers betrokken zijn geweest bij de ondersteuning van de cliënt. In 14 van die 26 casussen (54%) bleek dit het geval. In minimaal vier casussen (15%) bleek sprake te zijn van een wisseling door vertrek van de wijkteammedewerker uit het team.

cliënten over wisselingen van wijkteammedewerker

"Er zijn veel wisselingen in die wijkteams, ik ben er klaar mee. Eerst had ik een andere, die was wel heel goed, die kende mij ook goed."

"Binnenkort krijg ik een andere contactpersoon in het wijkteam. Daar ben ik niet blij mee. Die ik nu heb, die luistert goed, daar ben ik vertrouwd mee."

Uit de focusgroepen komt naar voren dat het probleem van personeelsverloop niet beperkt is tot wijkteammedewerkers. Ook onder wijkteamleiders en de aan de teams verbonden gedragswetenschappers is sprake van een groot verloop. Ook dit frustreert de teamvorming.

wijkteamprofessionals over personeelsverloop wijkteamleiders:

een wijkteamleider:

"Onder wijkteamleiders hebben veel wisselingen plaatsgevonden. Ik denk dat de helft van de wijkteamleiders inmiddels al gewisseld is."

wijkteammedewerkers

"Een probleem is het grote aantal personele wisselingen in wijkteamleiders. Daardoor is het moeilijk om een vast gezicht voor organisaties te hebben. Wij hebben nu al de vierde wijkteamleider".

wijkteamprofessionals over personeelsverloop gedragswetenschappers

een wijkteamleider

"De continuïteit ontbreekt soms. Ons team had een goede gedragswetenschapper, die is echter helaas weggegaan. Je ziet veel wisselingen binnen wijkteams ook bij gedragswetenschappers."

een wijkteammedewerker

"Ons team is inmiddels aan de vijfde gedragskundige toe".

onderkenning en aanpak

De gemeente erkent het probleem dat de teamvorming in de wijkteams wordt belemmerd door een te groot personeelsverloop onvoldoende. Volgens de gemeente zijn er "plekken waar er verloop is en ook wijkteams met nauwelijks verloop."²⁹⁴ De ambtelijke leiding van cluster MO geeft desgevraagd aan dat "wisselingen in de teams ook gezond zijn voor het team want daarmee komt nieuw bloed het wijkteam binnen."²⁹⁵ Ook in de voortgangsbrief over de doorontwikkeling die het college op 21 december 2017 aan de raad heeft gezonden, staan geen problemen genoemd met betrekking tot personeelsverloop. Uit de brief komt naar voren dat de gemeente vooral continuïteit ziet in de bezetting van de wijkteams, doordat bij de nieuwe aanbesteding per 1 januari 2018 "de personele verschuivingen beperkt blijven". Dit komt volgens het college doordat "een groot deel van de gegunde partijen op dit moment ook al

²⁹⁴ Interview ambtenaar MOW

²⁹⁵ Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

medewerkers levert in de wijkteams.”²⁹⁶ De rekenkamer stelt vast dat de gemeente hiermee het probleem van personeelsverloop niet onderkent. Het grote personeelsverloop heeft zich immers gedurende de afgelopen contractperiode 2015-2017 voorgedaan en werd dus niet veroorzaakt doordat de gemeente andere aanbieders contracteerde.

Logischerwijs moet er dus een andere oorzaak zijn voor de vele wisselingen in de wijkteams. In de focusgroepen zijn enkele verklaringen genoemd, zoals ontevredenheid van vertrekkende medewerkers over de administratieve verplichtingen in het werk of over de druk die op hen wordt gelegd om de servicenormen toe te passen. Ook is als oorzaak genoemd dat sommige medewerkers vertrekken omdat zij niet de ‘omslag’ kunnen maken naar de generalistische werkwijze die van wijkteammedewerkers wordt verwacht. De rekenkamer kan op basis van dit onderzoek niet vaststellen of de genoemde verklaringen inderdaad de oorzaken van het verloop zijn, omdat de rekenkamer niet heeft gesproken met vertrokken medewerkers en omdat geraadpleegde eerdere onderzoeken naar de wijkteams ook geen inzicht bieden in die oorzaken. In ambtelijk wederhoor noemt de gemeente nog een mogelijke oorzaak, namelijk de aantrekkende arbeidsmarkt in de zorg waardoor medewerkers snel en makkelijk overstappen naar ander werk.²⁹⁷

5-6 registratiesysteem

Wijkteamleden registreren in twee verschillende cliëntregistratiesystemen, namelijk TOP voor het jeugddeel en Mens Centraal voor het volwassenendeel. Dit bemoeilijkt de efficiëntie van de onderlinge samenwerking. Dit geldt in het bijzonder indien meerdere wijkteammedewerkers betrokken zijn bij een casus. Dit is in een aanzienlijk deel van de onderzochte casussen het geval. Dit knelpunt is sinds medio 2015 bij de gemeente bekend en sindsdien ieder jaar opnieuw gesignaleerd.

De gemeente onderkent het knelpunt en heeft in december 2017 aangegeven dat in opdracht van de gemeente een nieuw cliëntregistratiesysteem wordt ontwikkeld dat zowel door Vraagwijzer, wijkteams, Jongerenloket als Centraal Onthaal zal worden gebruikt. De gemeente wil het nieuwe systeem ‘Gidso’ in het najaar van 2018 invoeren. De rekenkamer heeft niet onderzocht of dit een realistische termijn is.

Volgens het beleid is er in een casus sprake van één casusregisseur, nooit meerdere. Echter, in 24% van de onderzochte jeugdcasussen, waar het ging om een gezin met kinderen, bleek sprake te zijn van twee casusregisseurs vanuit het wijkteam. Eén voor het volwassen deel en één voor het jeugddeel.²⁹⁸ Uit de focusgroepen met wijkteammedewerkers komt naar voren dat dit voor de ondersteuning op zich geen probleem is, mits beide casusregisseurs goed met elkaar samenwerken. Ook de betreffende cliënten noemen dit in de interviews niet een probleem. Wat wél een probleem blijkt, is dat de casusregisseurs in verschillende registratiesystemen registreren. De casusregisseur voor het jeugdgedeelte registreert in het systeem TOP en de casusregisseur voor het volwassen deel registreert in het systeem Mens Centraal. Dit bemoeilijkt volgens wijkteammedewerkers de efficiëntie van de

²⁹⁶ Gemeente Rotterdam, brief B en W aan de raad van 21 dec 2017, ‘voortgangsrapportage doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp’, pag.10.

²⁹⁷ Reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

²⁹⁸ Namelijk in 4 van de 17 jeugdcasussen. Overigens was ook in 1 van de 12 volwassen casussen sprake van twee casusregisseurs.

samenwerking (bijvoorbeeld in het delen van informatie) en het overzicht over de situatie van het gezin.²⁹⁹

Het knelpunt van het werken met twee registratiesystemen binnen de wijkteams is bepaald niet nieuw. Het werd al in 2015 geconstateerd in een rapport van de afdeling OBI.³⁰⁰ Daarna is het knelpunt ieder jaar opnieuw gesignaleerd, onder meer in onderzoeksrapporten in 2016 (van Ecorys) en in 2017 (van de afdeling Concern Auditing).³⁰¹

onderkenning en aanpak

De gemeente onderkent dat het wenselijk is dat wijkteamleden niet in twee aparte systemen registreren. In de voortgangsrapportage van 21 december 2017 over de doorontwikkeling staat dat een nieuw cliëntregistratiesysteem wordt ontwikkeld, waarin zowel Vraagwijzer, de wijkteams als Centraal Onthaal en Jongerenloket zullen gaan registreren.³⁰² In de brief staat dat de gemeente de opdracht voor de ontwikkeling van het nieuwe systeem heeft aanbesteed en dat deze gegund is. In de brief staat niet wanneer de gemeente het nieuwe systeem wil invoeren. Volgens ambtelijke informatie is de ambitie van de gemeente om dit nieuwe systeem 'Gidso' in het najaar van 2018 in te voeren.³⁰³ De rekenkamer heeft niet onderzocht of dit een realistische termijn is.

5-7 training en scholing

De training en scholing van wijkteammedewerkers sluit onvoldoende aan op hun behoeften. Dit knelpunt is eerder vastgesteld in 2016. De gemeente legt het opleidingsaanbod teveel 'top down' op aan medewerkers. Medewerkers worden enerzijds verplicht mee te doen aan trainingen die lang niet voor alle medewerkers nuttig zijn. Anderzijds waarborgt de gemeente onvoldoende dat medewerkers kunnen deelnemen aan opleidingen waaraan zij wél behoefte hebben. Zo mogen niet alle medewerkers deelnemen aan opleidingen in het Leerhuis en waarborgt de gemeente niet voldoende dat wijkteamleden reflecteren op praktijkervaringen, bijvoorbeeld op ervaringen in het voeren van casusregie. Verder is een kwart van de wijkteammedewerkers niet tevreden over de kwaliteit van de aangeboden intervisie.

De gemeente onderkent onvoldoende dat in de praktijk opleidingen en trainingen worden opgelegd aan wijkteammedewerkers die voor een deel van hen niet nuttig zijn. De gemeente onderkent wel dat opleiding en scholing van medewerkers beter zouden aansluiten bij hun behoeften, maar pakt dit onvoldoende aan. De moederorganisatie, dus niet de gemeente, blijft namelijk bepalen welke opleidingen een medewerker mag volgen. De gemeente onderkent dat het van belang is dat medewerkers meer onderling casuïstiek gaan bespreken en dat de intervisie moet worden verbeterd. Voor de verbetering van de casuïstiekbeprekingen heeft de gemeente nog geen concrete aanpak. Voor de verbetering van de intervisie is in januari 2018 een plan van aanpak opgesteld. Aangezien dit pas in ambtelijk wederhoor is gemeld aan de

²⁹⁹ Focusgroepen rekenkamer.

³⁰⁰ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 'Verkenning integrale wijkteams in wording', augustus 2015, pag. 30.

³⁰¹ Ecorys, in opdracht van gemeente Rotterdam, 'Eindrapport business case wijkteams', 26 mei 2016, pag. 23; Gemeente Rotterdam, Concern Auditing, 'Audit wijkteams – overall rapport', 12 mei 2017, pag. 4.

³⁰² Gemeente Rotterdam, brief B en W van 21 dec 2017 aan de raad, 'voortgangsrapportage doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp', pag.17.

³⁰³ Interview ambtelijke leiding cluster MO, 6 februari 2018.

rekenkamer, heeft de rekenkamer de inhoud van het plan niet kunnen beoordelen en evenmin of het plan inmiddels wordt uitgevoerd.

5-7-1 vooraf

In paragraaf 5-3 is vastgesteld dat wijkteams onderling onvoldoende systematisch kennis en ervaringen delen en er daardoor onvoldoende sprake van is een 'lerend klimaat' waarin de teams in gezamenlijkheid een eenduidige werkwijze kunnen ontwikkelen. Deze paragraaf gaat niet over het lerend vermogen van *de teams*, maar over *individuele* deskundigheidsbevordering van wijkteammedewerkers en teamleiders. Zoals hieronder blijkt, hebben deze onderwerpen overigens wel raakvlakken, aangezien individueel leren van medewerkers deels ook vorm kan krijgen door onderlinge kennisdeling binnen de teams.

5-7-2 aansluiting op behoefte

Een deel van de wijkteammedewerkers heeft in het wijkteam een breder taakgebied gekregen dan voordat zij in het wijkteam werkten. Anderzijds zijn er ook wijkteammedewerkers die juist al veel ervaring hebben in het 'breed kijken' naar problemen van cliënten. Alleen al vanwege dit verschil in ervaring is van belang dat deskundigheidsbevordering van wijkteammedewerkers maatwerk is en aansluit op de specifieke behoeften medewerkers. Uit onderzoek van de afdeling OBI uit 2016 kwam naar voren dat die aansluiting er niet voldoende was. De scholing was te generiek en er werd geen rekening gehouden met de bestaande kennis van individuele wijkteammedewerkers ³⁰⁴ Uit de focusgroepen komt naar voren dat dit knelpunt nog steeds bestaat. Zo is er een probleem met de zogenoemde 'basismodules'. Dit zijn trainingen waarmee de gemeente beoogt alle wijkteammedewerkers minimaal op eenzelfde basisniveau te krijgen op de verschillende leefgebieden waarop het wijkteam ondersteuning biedt. Wijkteammedewerkers zijn zeer kritisch over deze basismodules, zoals zij verwoorden in onderstaand kader.

wijkteamprofessionals over basismodules

"De meeste medewerkers hebben jaren ervaring. De basismodules zijn qua niveau te laag voor hen."

"De trainingen basismodules vond ik veel te veel basis. Zo van "je gebruikt dit formulier". Daar heb ik geen cursus of training voor nodig."

"Misschien is een basistraining wel goed voor nieuwelingen, maar niet voor medewerkers met jaren ervaring. Daar wordt niet over nagedacht."

Uit de focusgroepen komt verder naar voren dat de gemeente in het algemeen te veel 'top down' bepaalt welke opleidingen wijkteammedewerkers kunnen en moeten volgen en te weinig uitgaat van de opleidingsbehoefte van individuele medewerkers.

³⁰⁴ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 'Evaluatie Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel – Tussenmeting', december 2016, pag.35

wijkteamprofessionals over opleiding en training

"Het aanbieden van opleidingen aan wijkteams gaat ongericht en willekeurig. (...) In al die trainingen voor iedereen gaat een geld en tijd zitten, niet te geloven. (...) Er worden vanuit de gemeente geen verbanden gemaakt tussen behoefte en aanbod van trainingen. De gemeente gaat uit van vage concepten over 'generalistisch werken', en daar wordt dan een bulk aan trainingen overheen gegooid."

"Boven in de boom is er vanuit de organisatie bedacht welke trainingen ze nodig vinden, maar er is te weinig vanaf de werkvloer gedacht. Welke behoeften aan opleidingen zijn er bij de medewerkers zelf? Wat vinden medewerkers nodig?"

"Er moet meer worden gekeken naar waar de behoeften van medewerkers liggen om extra deskundig in te worden, vanuit hun interesse."

"Er is meer maatwerk nodig, in plaats van trainingen voor iedereen. Geef meer vrijheid aan medewerkers zelf om te bepalen welke cursus ze nuttig vinden om te volgen."

Een andere omstandigheid die maatwerk belemmert is dat de gemeente wijkteammedewerkers geen toegang kan garanderen tot opleidingen in het zogenoemde 'Leerhuis'. Het Leerhuis is door de gecontracteerde moederorganisaties in de regio Rijnmond in samenwerking met de gemeente Rotterdam opgezet. Moederorganisaties bieden in het Leerhuis verschillende opleidingen en trainingen aan voor wijkteammedewerkers, bijvoorbeeld op het gebied van GGZ, schuldhulpverlening of omgaan met cliënten met een beperking. Via die opleidingen kunnen wijkteammedewerkers hun kennis verbreden tot buiten hun primaire specialisatie. Daarmee bevordert het Leerhuis het generalistisch werken van wijkteams dat de gemeente beoogt. Er doet zich hierbij echter in de praktijk een probleem voor, dat raakt aan de 'dubbele aansturing' van wijkteammedewerkers. Wijkteammedewerkers kunnen alleen deelnemen aan een opleiding in het Leerhuis als hun moederorganisatie hiermee instemt en de kosten vergoedt.³⁰⁵ Moederorganisaties investeren echter zelf ook al in eigen trainingen, scholing en begeleiding, waardoor zij niet altijd bereid zijn ook te investeren in het scholingsaanbod van het Leerhuis.

onderkenning en aanpak

Volgens de ambtelijke leiding van cluster MO zijn verplichte opleidingen voor wijkteammedewerkers "veelal noodzakelijk om een generieke werkwijze tot stand brengen. Daarbij kan het zo zijn dat opleiding voor de ene medewerker meer biedt dan voor de andere. Dat is altijd zo met een standaard opleiding."³⁰⁶ Naar het oordeel van de rekenkamer erkent de gemeente daarmee onvoldoende dat maatwerk nodig is per medewerker in plaats van een standaardpakket aan basismodules dat wordt 'uitgerold' over alle wijkteammedewerkers. Ook miskent de gemeente het probleem dat niet alle wijkteammedewerkers opleidingen in het Leerhuis kunnen volgen. Het cluster MO geeft desgevraagd aan dat de toegang tot opleidingen in het Leerhuis een

³⁰⁵ Interview ambtenaar MO. Bij wijkteammedewerkers die in dienst zijn van de gemeente doet dit probleem zich uiteraard niet voor. Bij deze medewerkers is geen sprake van 'dubbele aansturing'.

³⁰⁶ Interview ambtelijke leiding cluster MO

verantwoordelijkheid is van de moederorganisatie.³⁰⁷ Wel erkent de gemeente dat opleidingen voor wijkteammedewerkers meer zouden moeten aansluiten bij hun behoeften. Trainingen zouden recent zijn aangepast aan de behoefte van de wijkteams.³⁰⁸ De gemeente wijst er verder op dat voor medewerkers een ‘ontwikkelscan’ beschikbaar is, waarmee zij digitaal via een online-applicatie hun scholingsbehoefte in kaart kunnen brengen.³⁰⁹ Echter, als die scholingsbehoefte in beeld is, betekent dit nog niet dat de medewerker een opleiding kan volgen die in die behoefte voorziet, ook niet als de gemeente die opleiding van belang vindt voor de betreffende medewerker. De beslissingsbevoegdheid of een medewerker een opleiding mag volgen blijft immers bij de moederorganisatie.³¹⁰ Daarmee is de aanpak van de gemeente om de scholing van medewerkers beter te laten aansluiten op hun behoeften naar het oordeel van de rekenkamer onvoldoende.

5-7-3 casusregie

Het voeren van casusregie is een essentieel onderdeel van de taak van wijkteammedewerkers. Uit onderzoek van OBI uit 2016 bleek dat kennis en ervaring met betrekking tot casusregie zeer ongelijk verdeeld was in de wijkteams. Daarom was behoefte aan meer scholing op dit onderwerp.³¹¹ Inmiddels heeft de gemeente een training casusregie opgezet. Alle wijkteammedewerkers zijn verplicht om hieraan deel te nemen, dus ook medewerkers die al zeer ervaren zijn in het voeren van casusregie.³¹² In de voortgangsbrief over de doorontwikkeling die het college op 21 december 2017 aan de raad heeft gezonden staat dat “de werkwijze van casusregie is aangescherpt. Alle wijkteammedewerkers zijn opgeleid om dit toe te kunnen passen.”³¹³

Deze benadering kent naar het oordeel van de rekenkamer twee bezwaren. Ten eerste is de verplichting voor alle medewerkers om deel te nemen aan deze cursus een concreet voorbeeld van het in paragraaf 5-7-2 vastgestelde ontbreken van maatwerk. Iedereen moet meedoen, dus ook medewerkers die veel ervaring hebben met casusregie. Ten tweede veronderstelt de gemeente dat door de cursus alle wijkteammedewerkers nu bekwaam zijn om casusregie te kunnen toepassen, terwijl casusregie vooral in de praktijk moet worden geleerd, zoals onder meer naar voren komt uit de focusgroepen.

wijkteamprofessionals over leren casusregie

wijkteamleiders

“Wijkteammedewerkers leren casusregie ‘on the job’. Het voeren van casusregie maak je gaandeweg eigen. (...) Wijkteammedewerkers zijn hier momenteel nog lerende in. (...) Het in de praktijk écht geleerd worden. Het hebben van een stabiele en veilige organisatie is belangrijk voor dit leerproces.”

³⁰⁷ interview ambtenaar MO.

³⁰⁸ interview ambtenaar MO.

³⁰⁹ interview ambtenaar MO.

³¹⁰ interview ambtenaar MO.

³¹¹ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence, ‘Evaluatie Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel – Tussenmeting’, december 2016, pag.35 en 36.

³¹² interview ambtenaar MO.

³¹³ Gemeente Rotterdam, brief B en W aan de raad van 21 dec 2017, ‘voortgangsrapportage doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp’, pag.6.

"We moeten nu leren casusregisseur te zijn. Wijkteammedewerkers moeten de tijd en ruimte krijgen om dit te leren."

een wijkteammedewerker

"We moeten meer groeien in casusregie, we moeten groeien in die rol van casusregisseur."

Dit leren uit de praktijk moet vooral vorm krijgen door het systematisch delen en bespreken van casuïstiek, maar dit vindt echter binnen de wijkteams onvoldoende systematisch plaats (zoals vastgesteld in paragraaf 5-3).

onderkenning en aanpak

Dat de gemeente aangeeft dat alle wijkteammedewerkers zijn opgeleid om casusregie toe te kunnen passen, duidt erop dat de gemeente miskent dat zo'n training niet voor alle medewerkers zinvol is.³¹⁴ De gemeente onderkent wel dat het van belang is dat medewerkers meer onderling casuïstiek gaan bespreken.³¹⁵ Dit knelpunt wordt volgens de gemeente opgepakt in het project 'de lerende organisatie'. Zoals vastgesteld in paragraaf 5-3 is dit project echter tot nu niet goed van de grond gekomen.

5-7-4 interview

Intervisie is een specifieke vorm van deskundigheidsbevordering, waarin medewerkers in groepsverband reflecteren op hun individueel handelen. Sinds de zomer van 2016 zijn intervisiegroepen opgestart voor wijkteammedewerkers. Het gaat om groepen van vier tot acht personen die meerdere malen per jaar bij elkaar komen. Eind 2017 waren zo'n 90 intervisiegroepen actief.³¹⁶ Uit onderzoek van OBI uit januari 2018 blijkt dat 25% van de deelnemers niet tevreden is over de kwaliteit van de intervisie.³¹⁷ De ontevreden deelnemers ervaren onder meer een gebrek aan methodische aanpak of onvoldoende kwaliteit in de begeleiding van de groepen. Ook in de focusgroepen zijn (zowel door wijkteammedewerkers als wijkteamleiders) klachten geuit over de kwaliteit van de intervisie.

onderkenning en aanpak

De gemeente onderkent dat de kwaliteit van de intervisie moet worden verbeterd. Die verbetering is onderdeel van het project 'de lerende organisatie', maar zoals vastgesteld in paragraaf 5-3 is dit project echter tot nu niet goed van de grond gekomen. Voor verbetering van de intervisie is volgens de gemeente in januari 2018 een plan van aanpak opgesteld.³¹⁸ Aangezien deze informatie pas in ambtelijk wederhoor is aangeleverd heeft de rekenkamer de inhoud van het plan niet kunnen beoordelen, verder is niet duidelijk of het plan al in uitvoer is.

³¹⁴ Gemeente Rotterdam, brief B en W aan de raad van 21 dec 2017, 'voortgangsrapportage doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp', pag.6.

³¹⁵ interview ambtelijke leiding cluster MO.

³¹⁶ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence, 'Intervisie binnen MOW- onderzoek naar de ervaringen met intervisie georganiseerd vanuit de directie MOW', januari 2018.

³¹⁷ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence, 'Intervisie binnen MOW- onderzoek naar de ervaringen met intervisie georganiseerd vanuit de directie MOW', januari 2018, pag 22.

³¹⁸ reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

5-8 huisvesting

Meerdere wijkteams beschikken niet over (geschikte) spreekruimtes. Op sommige locaties zijn de beschikbare spreekruimtes onvoldoende veilig voor de medewerkers of kennen ze onvoldoende privacy voor cliënten. Dit knelpunt is al sinds 2015 bekend bij de gemeente. De gemeente geeft aan het knelpunt deels te herkennen, maar heeft nog geen aanpak om te zorgen dat alle wijkteams over geschikte spreekkamers kunnen beschikken.

Uit onderzoek van OBI uit 2015 bleek dat de locaties van waaruit wijkteams werken niet altijd geschikt zijn om cliënten te ontvangen, onder meer vanwege het ontbreken van spreekkamers.³¹⁹ Uit een rapport van Concern Auditing blijkt dat dit probleem in het voorjaar van 2017 nog niet was opgelost.³²⁰ Ook uit de focusgroepen komt naar voren dat meerdere wijkteams niet over spreekruimtes beschikken, of dat deze onvoldoende veilig of anderszins onvoldoende geschikt zijn om met cliënten te spreken.

In sommige wijken moeten wijkteams voor gesprekken met cliënten uitwijken naar andere locaties, zoals Vraagwijzer of het Huis van de Wijk, maar ook in die locaties zijn de spreekruimten niet altijd geschikt om met cliënten te spreken (zie onderstaand kader).

wijkteammedewerkers over onvoldoende (geschikte) spreekkamers

"De locatie van mijn wijkteam beschikt niet over spreekkamers. (...) Ik kan gebruik maken van een ruimte in Huis van de wijk, maar daar is geen beveiliging of goed zicht op de spreekkamers."

"Op de benedenverdieping van het pand zijn twee spreekkamers aanwezig, maar dat is niet voldoende. In de ochtend worden ze namelijk door de Vraagwijzer gebruikt en daarnaast moeten twee wijkteams er gebruik van maken. De spreekruimtes boven mogen niet meer gebruikt worden, want die zijn niet veilig. Daarom moeten wij op huisbezoek, maar dat is geen veiligere optie."

"Mijn wijkteam kan cliënten ontvangen bij de Vraagwijzer beneden in het pand. Daar kan het wijkteam gebruik maken van gespreksruimtes. Daar is privacy een obstakel, omdat de ruimtes slechts van elkaar gescheiden worden door schotjes. Ook kan mijn wijkteam gebruik maken van ruimtes bij Huis van de wijk. In die ruimte is echter ook geen noodknop aanwezig, ook is er geen beveiliging. Als er iets gebeurt zijn deze ruimtes niet veilig."

"Als een gesprek met een cliënt escaleert, is er niks waar ik op terug kan vallen, er is bijvoorbeeld geen noodknop in de gespreksruimtes. Een alternatief is een huisbezoek, maar bij een 'risico cliënt' ga ik niet zomaar op huisbezoek. De ruimtes waar ik nu de cliëntgesprekken voer, zijn bovendien privacy-onvriendelijk, er staan schotten. Dit belemmert de hulpverlening omdat de cliënt zich niet veilig voelt om z'n verhaal te vertellen."

³¹⁹ Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence, 'Verkenning integrale wijkteams in wording', augustus 2015, pag. 35.

³²⁰ Gemeente Rotterdam, Concern Auditing, Audit Wijkteams – Overall rapport, 12 mei 2017:6.

onderkenning en aanpak

De gemeente heeft aangegeven het knelpunt deels te herkennen.³²¹ Volgens de ambtelijke leiding van cluster MO is een projectmedewerker belast met de opdracht om alle kwesties rondom faciliteiten in kaart te brengen. Op basis van de uitkomsten zal de gemeente vervolgens kijken welke maatregelen genomen moeten en kunnen worden.³²² De rekenkamer stelt vast dat de gemeente bezig is de knelpunten omtrent huisvesting te onderzoeken, maar geen aanpak heeft om te zorgen dat alle wijkteams over geschikte spreekkamers kunnen beschikken.

³²¹ interview ambtenaar MOW.

³²² Interview ambtelijke leiding cluster MO.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

gehanteerde onderzoeksmethoden

literatuuronderzoek

Zoals beschreven in paragraaf 1-1 van de nota van bevindingen is en wordt veel onderzoek gedaan naar het functioneren van de wijkteams. Ook specifiek naar de wijkteams in Rotterdam is al veel onderzoek verricht. Die onderzoeken zijn onder meer uitgevoerd door de gemeente zelf, namelijk door de afdeling Concern Auditing (CA) en de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI). Daarnaast zijn ook onderzoeken naar de Rotterdamse wijkteams uitgevoerd door externe instituten, zoals de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en Radboud Universiteit Nijmegen (RU Nijmegen). De rekenkamer heeft een literatuuronderzoek gedaan naar knelpunten in het functioneren van de wijkteams die sinds 2015 al in andere onderzoeken naar de Rotterdamse wijkteams zijn gesignaleerd.

documentanalyse

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Het betreft hier bijvoorbeeld raadsstukken en collegebrieven, beleidsvisies, nota's en rapportages. In bijlage 2 staan de documenten opgesomd die in dit rapport zijn aangehaald. Verder heeft de rekenkamer kwantitatief materiaal geraadpleegd, zoals financiële gegevens en in- en uitstroomcijfers.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

De volgende personen zijn geïnterviewd (anders dan cliënten en wijkteammedewerkers):

- twee medewerkers van Concern Auditing;
- een universitair hoofddocent van de Radboud Universiteit Nijmegen;
- twee medewerkers van OBI;
- diverse aanwezigen op de Expertmeeting wijkteams 24 mei Commissie ZOCS;
- vijftien medewerkers van cluster MO, waaronder de ambtelijke leiding

focusgroepen

De rekenkamer heeft drie focusgroepen georganiseerd: twee met wijkteammedewerkers en één met wijkteamleiders. Het doel van deze bijeenkomsten was de voorlopige bevindingen van de rekenkamer te toetsen en beter inzicht te krijgen in de praktijk van de wijkteams. Aan de hand van stellingen is gediscussieerd over een aantal thema's. De rekenkamer heeft van elke focusgroep een verslag opgemaakt en de individuele uitspraken voor wederhoor aan de betreffende medewerker verstuurd.

cliëntcasussen

Om inzicht te krijgen in de resultaten van wijkteams op cliëntniveau, heeft de rekenkamer dertig cliëntcasussen onderzocht. Dit is een vorm van kwalitatief onderzoek. De keuze voor kwalitatief onderzoek is onder meer ingegeven door het wetenschappelijk inzicht dat deze vorm van onderzoek bij het in kaart brengen van

behoeften en ervaringen van cliënten op het gebied van zorg en welzijn de voorkeur verdient boven bijvoorbeeld een enquête met een standaardvragenlijst. Om het voor het onderzoek benodigde aantal casussen te bepalen, biedt de standaard van het Zorginstituut Nederland houvast. Het Zorginstituut Nederland (vanuit de Rijksoverheid verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit van de zorg) hanteert standaard voor dit type onderzoek de Consumer Quality Index (CQI). Dit is een wetenschappelijk gefundeerde, gestandaardiseerde methodiek om klantervaringen in de zorg te meten. Bij het meten van klantervaringen door middel van interviews met cliënten is volgens de werkinstructies van de CQI dertig cliënten het reguliere aantal te realiseren diepte-interviews.

Voor elke casus heeft de rekenkamer getracht op drie manieren relevante informatie te verkrijgen. Ten eerste door een interview met de cliënt thuis, ten tweede door inzage van het dossier van de cliënt (mits deze daar toestemming voor gaf) en ten derde door een telefonisch interview met de wijkteammedewerker die de cliënt heeft ondersteund (de zogenoemde 'zaakcoördinator'). Op deze manier heeft de rekenkamer een zo compleet mogelijk inzicht in de casussen gekregen. De drie genoemde methoden worden hieronder nader toegelicht.

Voor de selectie van de steekproef heeft de rekenkamer het college gevraagd naar de contactgegevens van cliënten jeugd en -volwassenen waarvan de casus reeds was afgesloten. Omdat de rekenkamer zo recent mogelijke casussen wilde betrekken in het onderzoek is naar casussen gevraagd die hulp ontvingen in de periode vanaf 1 januari 2016 tot juni 2017.

De rekenkamer heeft van de gemeente aparte bestanden ontvangen voor jeugd (uit het systeem TOP) en voor volwassenen (uit het systeem Mens Centraal). De steekproeven zijn als volgt genomen:

- Voor het bestand met jeugdccliënten heeft cluster MO vooraf gecheckt of de situatie veilig was om contact met de cliënt op te nemen.³²³ Uit die bestanden heeft de rekenkamer een aselechte steekproef van 100 cliënten getrokken.
- Uit het bestand met volwassenen cliënten heeft de rekenkamer een aselechte steekproef getrokken van 47 cliënten.

De steekproef voor jeugdccliënten is aanzienlijk groter dan die voor volwassen cliënten. De reden hiervoor is dat de rekenkamer verwachtte dat de respons bij de jeugdccliënten lager zou zijn, onder meer omdat kort daarvoor een cliëntervaringsonderzoek van OBI was uitgevoerd. De rekenkamer heeft de geselecteerde cliënten een brief gestuurd om ze uit te nodigen voor het onderzoek. De respons bedroeg 22%.³²⁴

Deze benadering mondde uiteindelijk uit in dertig face to face interviews. Zeventien daarvan waren cliënten van het jeugddeel (in alle gevallen betrof het één van de ouders van de jeugdige) en dertien cliënten van het volwassen deel. Eén van de cliënten van het volwassen deel bleek later in de analyse geen hulp te hebben gehad

³²³ Om bijvoorbeeld een kind in bescherming te nemen wanneer de ouders niet weten dat het kind hulp ontvangt.

³²⁴ De totale steekproef jeugd en volwassenen: 100+47=147. Van de steekproef jeugd zijn 9 cliënten uiteindelijk niet meer benaderd. Het totaal aantal benaderde cliënten komt daarmee op 138. De totale respons jeugd en volwassenen op het totaal aantal benaderde cliënten is 21,7 % (30:138x100). Afgerond is dit 22%.

van het wijkteam, maar van een Wmo-adviseur. Deze casus is daarom buiten de analyse gelaten. De gesprekken vonden doorgaans plaats bij de cliënten thuis. Enkele cliënten zijn, op hun eigen verzoek, niet thuis geïnterviewd, maar op het kantoor van de rekenkamer.

Tijdens de dertig gesprekken heeft de rekenkamer om toestemming voor dossierinzage gevraagd aan de cliënt. Van de zeventien jeugdcliënten hebben twee cliënten hiertoe geen toestemming gegeven. Van de dertien volwassen cliënten heeft één cliënt geen toestemming gegeven. De rekenkamer heeft van vijftien jeugdcliënten en van twaalf volwassen cliënten het dossier ingezien in TOP of Mens Centraal. De dossierinzage heeft uiteindelijk op vier verschillende momenten in de tijd plaatsgevonden. Om de dossierinzage in TOP respectievelijk Mens Centraal mogelijk te maken, heeft MO tijdelijke accounts voor het onderzoeksteam van de rekenkamer aangemaakt. De leden van het onderzoeksteam waren slechts op de momenten van de met cluster MO (voor volwassenen) en het CJG (voor jeugd) afgesproken momenten van inzage geautoriseerd casussen in te zien. De rekenkamer heeft geen bestanden uit de systemen opgeslagen of gekopieerd, conform het protocol omgang digitale informatiesystemen.³²⁵ De informatie die nodig was om een zo volledig mogelijk beeld van de casus te krijgen werd door de onderzoekers in eigen woorden genoteerd en zijn door de rekenkamer in een beveiligde omgeving opgeslagen.

Aan de cliënten is tijdens het gesprek ook gevraagd om toestemming om telefonisch een aantal aanvullende vragen te stellen over de casus aan de zaakcoördinator (dat is het wijkteamlid dat de cliënt heeft ondersteund). Van de zeventien jeugdcliënten hebben twee cliënten hier geen toestemming voor gegeven. Van de dertien volwassen cliënten heeft één cliënt hier geen toestemming voor gegeven. De rekenkamer heeft drieëntwintig telefonische interviews gevoerd met zaakcoördinatoren. Bij sommige casussen was het niet mogelijk een medewerker te spreken die betrokken was geweest bij de casus. Indien de betrokken wijkteammedewerker niet meer te interviewen was, heeft de rekenkamer de wijkteamleider bevraagd over de casus. De rekenkamer heeft van elk telefonisch interview een gespreksverslag opgemaakt en dit ter verificatie aan de betreffende zaakcoördinator verstuurd.

De rekenkamer is op strikt vertrouwelijke wijze met persoonsgegevens van cliënten omgegaan, conform het privacybeleid van de rekenkamer.³²⁶

wijzigingen ten opzichte van onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn in de onderzoeksvragen enkele mineure wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in maart 2017 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen wordt hieronder toegelicht.

De centrale onderzoeksvraag luidde in de onderzoeksopzet:

- Welke resultaten bereiken wijkteams vanuit cliëntperspectief en is te verwachten dat de gemeente met de ingezette doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp 2018, knelpunten zal oplossen die deze resultaten belemmeren?

³²⁵ <https://rekenkamer.rotterdam.nl/app/uploads/2015/11/protocol-omgang-digitale-informatiesystemen.pdf>, 13 november 2017.

³²⁶ <https://rekenkamer.rotterdam.nl/app/uploads/2016/12/privacybeleid-rekenkamer.pdf>, 1 november 2017.

en is gewijzigd in:

- Welke resultaten bereiken wijkteams, mede vanuit cliëntperspectief, en is te verwachten dat de gemeente met de ingezette doorontwikkeling de knelpunten zal oplossen die deze resultaten belemmeren?

Onderzoeksvraag 1 luidde in de onderzoeksopzet:

- Welke wijze van functioneren van wijkteams beoogt de gemeente en welke resultaten wil de gemeente hiermee bereiken?

en is gewijzigd in:

- Hoe moeten wijkteams volgens de gemeente functioneren en welke resultaten wil de gemeente hiermee bereiken?

Onderzoeksvraag 2 luidde in de onderzoeksopzet:

- Welke resultaten bereiken wijkteams vanuit het perspectief van cliënten?

en is gewijzigd in:

- Welke resultaten bereiken wijkteams, mede vanuit het perspectief van cliënten?

Onderzoeksvraag 4 luidde in de onderzoeksopzet:

- Is het plan van de gemeente voor de doorontwikkeling in het sociaal domein in opzet adequaat om knelpunten in het functioneren van wijkteams op te lossen?

en is gewijzigd in:

- Pakt de gemeente bestaande knelpunten in het functioneren van wijkteams adequaat aan, bijvoorbeeld in de doorontwikkeling?

procedures

De opzet van het onderzoek is op 13 maart 2017 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. Na afronding van uitvoerende werkzaamheden zijn alle voorlopige onderzoeksresultaten opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 24 april 2018 voor ambtelijk wederhoor aan de clusterdirecteur Maatschappelijke Ontwikkeling voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijk nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijk nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 28 mei 2018 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en het college van B en W op @@@ 2018 openbaar.

bijlage 2 aangehaalde documentatie

In deze bijlage staan de documenten opgesomd, waarnaar in dit rapport wordt verwezen.

gemeente Rotterdam

- College van B en W, beantwoording van de schriftelijke vragen van de raadsleden J.C. Concalves (PvdA) en P.M. Wijntuin (PvdA) over de dienstverlening van VraagWijzer en Wijkteams, 18 april 2017.
- College van B en W, Brief aan de gemeenteraad inzake Stand van zaken Rotterdamse wijkteams, 7 juni 2017.
- College van B en W, Brief aan de gemeenteraad inzake Voorgenomen maatregelen vanwege toegenomen bereik Wmo, en uitnodiging voor technische sessie 25 oktober, 3 oktober 2017.
- College van B en W, Brief aan de gemeenteraad inzake voortgangsrapportage doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp, 21 december 2017.
- College van B en W, Brief aan raad betreffende Doorontwikkeling Zorg, Welzijn en Jeugdhulp, 24 januari 2017.
- College van B en W, Brief aan de gemeenteraad inzake uitkomsten van onderzoeken naar Jeugdbeschermingsplein en toepassing drang, 23 februari 2018.
- College B en W, 'Monitor Sociaal Domein en Staat van de Jeugd', 29 september 2016.
- College van B en W, 'Uitvoeringsmonitor Wmo en Jeugdhulp januari t/m september 2017', bijlage bij brief van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg van 27 oktober 2017 aan de Commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport.
- Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 'Clienttevredenheidsonderzoek wijkteams, Basishulp, Doelgroep Volwassenen', februari 2018
- Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence, 'Intervisie binnen MOW- onderzoek naar de ervaringen met intervisie georganiseerd vanuit de directie MOW', januari 2018.
- Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 'Cliëntervaringsonderzoek jeugd 2017 – Ervaringen van Rotterdamse cliënten met jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering', oktober 2017.
- Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 'Evaluatie Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel - Tussenmeting', december 2016.
- Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 'Verkenning Integrale wijkteams in wording', augustus 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015-2018', juli 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Beschrijvend document Wijkteams – definitief', 30 maart 2017.
- Gemeente Rotterdam, Concern Auditing, 'Audit wijkteams – Overall rapport', 12 mei 2017.
- Gemeente Rotterdam, '(concept)Raamovereenkomst 2018 Wijkteams', 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Dashboard – Wijkteams Rayon Noord Binnen – stand t/m DEC. 2017', 17 januari 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Dashboard – Wijkteams Rayon Noord Buiten – stand t/m DEC. 2017', 18 januari 2018.

- Gemeente Rotterdam, 'Dashboard – Wijkteams Rayon Zuid Binnen – stand t/m DEC. 2017', 18 januari 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Dashboard – Wijkteams Rayon Zuid Buiten – stand t/m DEC. 2017', 18 januari 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Even buurten in de wijkteams van Rotterdam', 21 november 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Effectiviteit en outreachend wijkteam', 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Factsheet Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel Jeugdhulp in eigen wijk', april 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Factsheet profiel wijkteammedewerker. Voor wijkteammedewerkers', april 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Kadernotitie Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', juni 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Pilot gebruikerservaring VAI', 2015.
- Gemeente Rotterdam, presentatie 'Integrale wijkteams', 1 oktober 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Productieplaat: inrichting 42 integrale wijkteams & aanpassing dienst aanbod Vraagwijzer', 16 juli 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Profiel wijkteammedewerker', december 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Profiel medewerker integraal wijkteam', 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Samenwerking MO – W&I', 12 juni 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Samenvatting Zorg voor elkaar', januari 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Samenwerking wijkteams en huisartsen, informatieblad december 2017', 19 december 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Samenwerking huisartsen met wijkteams, informatieblad januari 2018', 9 januari 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'De Staat van de Stad 2018, Feiten en cijfers over Rotterdam', 29 maart 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Stevige start, Actieprogramma 2016-2020', maart 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Toelichting Verordening maatschappelijke ondersteuning Rotterdam 2015', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Voor de jeugd: Het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', april 2013.
- Gemeente Rotterdam, 'Werkinstructie Wijkteams – samenwerking scholen PO/V(S)O en wijkteams', 28 april 2016.
- Gemeente Rotterdam, Wmo-kader 'Rotterdamers voor elkaar: van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat', vastgesteld door de raad op 16 oktober 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Zorg voor elkaar: het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018', 28 juni 2016.
- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, Brief aan de commissie Werk en Inkomen, Participatie en Volksgezondheid inzake 'concept raadsmonitor welzijn, zorg en jeugdhulp en afdoening toezegging', 1 februari 2018.

overige documenten

- Ecorys, 'Business case Wijkteams Rotterdam 2015', 28 augustus 2015.
- Ecorys, 'Business case Wijkteams Rotterdam 2016', 26 mei 2016.
- Gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond, Gewijzigde begroting 2017, Bijlage 3: Begrotingswijziging 2017, 20 april 2017.
- Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, powerpoint presentatie 'Wachttijden Q3 2017', 21 december 2017.
- Gemeentelijke Kinderombudsman, 'Jaarverslag 2017', 10 april 2018.

- Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, rapport 'Het hemd van het lijf', 31 januari 2017.
- 't Hart, W. e.a. 'Verdraaide organisaties, terug naar de bedoeling', mei 2012.
- Helderma, J.K., 'De effecten van Stelsels, een drieluik over stelselhervormingen en transitie in de Nederlandse gezondheidszorg', in opdracht van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, augustus 2016.
- Helderma, J.K. & Sabel, C.S., interne presentatie voor de gemeente Rotterdam over het onderzoek 'Experimentele sturing in het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', 7 december 2016.
- Hogeschool Inholland, 'rapport 'Jongeren & wijkteams: verkennend onderzoek in Amsterdam, Haarlem en Rotterdam', juli 2016.
- Kinderombudsman, 'Is er nog een plekje vrij?', 26 februari 2018.
- Movisie, rapport 'Samenwerken in de wijk', november 2016.
- Movisie, rapport 'Sociale wijkteams opnieuw uitgelicht', derde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2017), februari 2018.
- NJI, 'Wacht maar, onderzoek naar wachttijden en wachtlijsten in jeugdzorg en jeugdhulp', 31 mei 2017.
- Rijksoverheid, 'Jeugdwet', maart 2014.
- Rijksoverheid, 'Memorie van toelichting bij de Jeugdwet', maart 2014.
- Rijksoverheid, 'Memorie van toelichting op de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015', juli 2014.
- Rijksoverheid, 'Wet maatschappelijke ondersteuning 2015', juli 2014.
- Sabel, C.S & Helderma, J.K., 'Experimentele sturing in het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', Radboud Universiteit: Nijmegen, 27 november 2015.
- Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Regionale Transformatie Agenda Rijnmond 2017-2018', versie AB, 26 oktober 2017.
- Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Totale begroting GR 2018-2021', 21 december 2017.
- Sociaal Cultureel Planbureau, 'De Wmo 2015 in praktijk', 31 januari 2018.
- VNG, 'Factsheet Algemene voorziening in de Wmo 2015', september 2015.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid', 24 april 2017.

websites

- Antes. *Wachttijden* (laatste update 14 maart 2018).
[<https://www.antesgroep.nl/hulp/behandeling/wachttijden/>]. Geraadpleegd op 19 maart 2018.
- Binnenlands Bestuur. *Forse verschillen budget jeugdzorg*.
[<http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/forse-verschillen-budget-jeugdzorg.9481818.lynkx>]. Geraadpleegd op 12 januari 2018.
- Binnenlands Bestuur. *Objectieve verdeling Wmo-budget leidt tot aardverschuivingen*.
[<http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/objectieve-verdeling-wmo-budget-leidt-tot.9445569.lynkx>]. Geraadpleegd op 12 januari 2018.
- De Hoop. *Aanmeldingswachttijden* (laatste update 1 maart 2018).
[<https://www.dehoop.org/wachttijden/aanmeldingswachttijden/>]. Geraadpleegd op 19 maart 2018.
- Gemeente Rotterdam. *Jeugdbeschermingsplein*. [<https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/jeugdbeschermingsplein/>]. Geraadpleegd op 2 februari 2018.
- Gemeente Rotterdam. *Voorjaarsnota 2017, Volksgezondheid en Zorg, Ontwikkelingen*. [<https://voorjaarsnota.rotterdam.nl/p148104/ontwikkelingen>]. Geraadpleegd op 3 januari 2018.

- Gemeente Rotterdam. *Vraagwijzer*. [<https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/vraagwijzer/>]. Geraadpleegd op 13 maart 2018.
- Gemeente Rotterdam. *Wijkteams*. [<http://www.rotterdam.nl/wijkteamsjeugdgezin>]. Geraadpleegd op 28 juni 2017.
- Max Ernst. *Wachttijden (laatste update 5 maart 2018)*. [<https://www.max-ernst.nl/over-max-ernst/wachttijden/>]. Geraadpleegd op 19 maart 2018.
- Waarstaatjegemeente.nl. *Aantal jongeren met Jeugdzorg – voorzieningen*. [https://wsjg.databank.nl/Jive?cat_open_code=c&presel_code=gmsd_h2_1&geoitem=gemeente_599]. Geraadpleegd 3 januari 2018.
- Waarstaatjegemeente.nl. *Aantal inwoners met Wmo-voorzieningen*. [https://www.waarstaatjegemeente.nl/Jive?cat_open_code=c&presel_code=gmsd_h2_2&geoitem=gemeente_599]. Geraadpleegd op 3 januari 2018.
- Yulius academie, *Het VraagAnalyse Instrument*. [<https://yuliusacademie.nl/nl/het-vraaganalyse-instrument>]. Geraadpleegd op 9 februari 2018.
- ZorgWijzer.nl. *Wat is het GGZ-beleid in Nederland?*. [<https://www.zorgwijzer.nl/faq/ggz>]. Geraadpleegd op 19 maart 2018.

bijlage 3 afkortingen

(o)GGZ	Openbare Geestelijke Gezondheidszorg
B en W	Burgemeester en Wethouders
CA	Concern Auditing
CEO	Cliëntervaringsonderzoek
CJG	Centrum Jeugd en Gezin
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam
fte	fulltime-equivalent
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GRJR	Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond
HBO	Hoger beroepsonderwijs
i.p.v.	in plaats van
J&O	Jeugd & Opvoedhulp
JBRR	Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond
JMB	Jeugd met beperking
KPI	Kritieke prestatie-indicatoren
LIRIK	Licht Instrument Risicotaxatie Kindveiligheid
LVB	Licht verstandelijke beperking
mln.	miljoen
MO	(cluster) Maatschappelijke Ondersteuning
MOW	(directie) maatschappelijke Ontwikkeling in de Wijk
NRJ	Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OBI	Onderzoek en Business Intelligence
PGB	Persoonsgebonden budget
RTA	Regionale Transformatieagenda
RU	Radboud Universiteit

SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
VAI	Vraag Analyse Instrument
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
W&I	(cluster) Werk & Inkomen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZOCS	Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport
ZRM	Zelfredzaamheid-Matrix

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Beeldbank VWS
Hans Tak / Nationale Beeldbank
Cocoost / Nationale Beeldbank

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland



uitgave
Rekenkamer Rotterdam
juni 2018

ISBN/EAN
978-90-76655-98-7