

Propositie Toegang: leren en verbeteren

Visienotitie doorontwikkeling gemeentelijke toegang sociaal domein, lokale teams en integrale dienstverlening

1 juni 2023

Aanleiding

Gemeenten zijn, zeker sinds de decentralisaties van 2015, verantwoordelijk voor de toegang tot (lichte) zorg en ondersteuning. De waarde van een goede toegang wordt regelmatig benadrukt. Dat gebeurt soms als het fout gaat (vergelijk consumentenprogramma's als Radar en Kassa en rapporten van de Nationale Ombudsman en cliëntorganisaties), maar ook in de verschillende (landelijke) trajecten die de toegang tot zorg en ondersteuning beogen te optimaliseren. De (her)inrichting van de toegang, met stevige lokale teams, wordt daarbij gezien als sleutel om zorg en ondersteuning beter te organiseren. Dat komt onder andere terug in:

- Het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (met oog op een veilige leefomgeving);
- De Hervormingsagenda Jeugd (met oog op normaliseren vanuit een sterke sociale basis);
- Het Integraal Zorg Akkoord (met oog op samenwerking eerstelijnszorg en sociaal domein);
- De POK-gelden¹ (met oog op meer integraliteit en menselijke maat);
- Andere trajecten zoals WOZO, TAZ, Wams, WAU².

Er is dus aanleiding werk te maken van een goed toegangsproces. Kort samengevat is die gelegen in:

- Toegang is sleutel tot – waar nodig – *levensbrede* organisatie van zorg en ondersteuning
- Toegang is sleutel tot *mens(vriend)elijkere* zorg en ondersteuning (leren van toeslagaffaire)
- Toegang is sleutel tot omslag naar meer *collectieve en preventieve* voorzieningen
- Toegang is *knooppunt* waarin veel landelijke trajecten samenkomen. Ze zijn alle afhankelijk van een goed toegangsproces
- Toegang is telkens weer een belangrijk *knelpunt voor inwoners* met een complexere ondersteuningsbehoefte³.

Overwegingen

Een goed toegangsproces wordt door alle betrokken partijen als fundamenteel ervaren: ontvangers (bijvoorbeeld clientorganisaties), landelijke verbeteractoren (vergelijk de talloze programma's) en organisators van de toegang zelf (gemeenten). Een rondgang langs gemeenten maakt duidelijk dat er een aantal vragen, zorgen en overwegingen leven:

- Gemeenten hebben te maken met zich over elkaar heen buitende processen. Het ene programma is nog niet gestart of het andere dient zich al weer aan, elk vanuit hun eigen invalshoek, tempo en financieringsstromen. Meestal zijn ze inhoudelijk elkaar ondersteunend, soms lijken ze (op het oog) ook botsend;
- Gemeenten hebben de toegang sinds 2015 logischerwijs op eigen wijze georganiseerd om zo aan te kunnen sluiten bij lokale kenmerken, geschiedenis en (politieke) visie. Dat is de kracht van de decentralisaties, nu en ook in de nabije toekomst;

¹ Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag

² WOZO: Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen; TAZ: Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en welzijn, Wams: Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein, WAU: Werk Aan Uitvoering.

³ Zie bijlage met onderzoeken en rapporten van de afgelopen jaren

- Gemeenten hebben behoeften om van elkaar te leren, zeker als het gaat om de algemeen erkende inzichten op eigen wijze in hun lokale situatie te kunnen toepassen. Dit voortschrijdend inzicht zit bijvoorbeeld in: meer verbinding tussen (of harmonisatie van) de verschillende wettelijke toegangen in een gemeente, meer directe handelingsgerichtheid vanuit de toegang, en directe hulpverlening als je als inwoner ergens aanklopt.
- Gemeenten ervaren een toenemende druk op de toegang door
 1. Toename van complexe casuïstiek;
 2. Toename krapte op de arbeidsmarkt;
 3. Toename claims vanuit landelijke trajecten (vergelijk Toekomstscenario en Hervormingsagenda).
 Als we meer van toegang en lokale teams verwachten, vraagt dit iets van de doorontwikkeling van de toegang.

Propositie als richtinggevend kader of veldnorm

Aanleiding en overwegingen maken duidelijk dat we als gemeenten helder hebben waar een 'goede toegang aan moet voldoen'. Dat moeten we niet aan anderen over laten, maar zelf formuleren in de vorm van een *inhoudelijk* richtinggevend document waarbij de toepassing overigens per gemeente kan en zal verschillen (Het bijgevoegde VNG-essay *Nieuwsgierig verbeteren. Over de veranderopgave in de lokale toegang tot hulp en ondersteuning* gaat dieper in op de verhouding tussen enerzijds gedeelde basisfunctionaliteiten en anderzijds de eigen inrichtingskeuzes).

Vanuit alle rapporten, programma's en eigen gesprekken komen we tot drie basisfunctionaliteiten:

1. De toegang voldoet aan het perspectief en de stem van inwoners, ervaringsdeskundigen en uitvoerders;
2. De toegang komt tegemoet aan de behoeften van inwoners met meervoudige of chronische levensbehoeften en legt dus verbinding tussen bijvoorbeeld inkomen/schulden en zorg;
3. De toegang impliceert lokale teams die meer doen dan indiceren en ook direct zelf hulp verlenen.

Hieronder werken we bovengenoemde kernpunten verder uit:

1) Perspectief en stem van inwoners, ervaringsdeskundigen en uitvoerders serieus nemen

Ervaringsverhalen van inwoners en uitvoeringsmedewerkers vormen een goede basis voor de inrichting of doorontwikkeling van de toegang. Het is essentieel hun ervaringen de basis te laten zijn voor de verschillende fases van beleidsontwikkeling. Hierdoor ontstaat een permanente leercyclus van beleid en uitvoering en ga je verder dan alleen een geïnstitutionaliseerde inspraak.

De lokale toegang ontvangt vaak als eerste signalen uit de samenleving en kan dus ook gezien worden als "thermometer" die breder input kan leveren over wat een gemeenschap vraagt, dan alleen reflectie op de wijze waarop het verlenen van toegang tot zorg verloopt. De toegang kan dus ook gebruikt worden om de ervaringsverhalen naar binnen te halen.

Dit vraagt van beleidsmedewerkers en uitvoeringsprofessionals inzet om met elkaar in gesprek te gaan en te blijven en de competenties om naar inwoners te luisteren en het 'goede gesprek' te voeren, ook als de oplossing niet aansluit bij de wens van de inwoner of de voorziening niet wordt toegekend ('nee' kunnen verkopen). Voorwaarde daarbij is dat het management en bestuur deze 'leerloop' tussen uitvoering en beleid uitdragen en faciliteren.

2) Behoeften van inwoners met meervoudige of chronische levensbehoeften honoreren

Er gaat al veel goed in 'de toegang' en meestal worden hulpvragers adequaat geholpen.⁴ Maar als er sprake is van meervoudige ondersteuningsbehoeften – zowel inwoners met een levenslange of levensbrede aandoening als inwoners met een tijdelijke complexe probleemsituatie – doen zich vaak knelpunten voor.⁵ Het principe van 'herkenning en erkenning' bij domeinoverstijgende vragen of levenslange aandoeningen kan daarbij helpen. Dit principe houdt in dat er bij iedereen intrinsieke alertheid is voor levensbrede en levenslange hulpbehoeften en dat daarnaar ook gehandeld wordt via een passend indicatieproces. Dit vraagt vertrouwen, adequate gespreksvoering, zeggenschap voor de cliënt en meerwaarde vanuit cliëntondersteuners. Het betekent minder controle vanuit wet- en regelgeving en meer professionele senioriteit om de juiste afwegingen te maken. Ook vraagt het om goede verbindingen: tussen Wmo en Jeugdwet enerzijds en werk, inkomen en schuldhulpverlening anderzijds, maar ook tussen wijkteam, huisarts en zorgkantoor. Nogmaals: h oe die verbinding eruit ziet – de exacte lokaalfunctie en het borgen daarbinnen van specialistische expertise – kan in elke gemeente anders zijn, d at er verbinding en alertheid op levensbrede en levenslange hulp aanwezig is, zou een basishouding voor alle gemeenten moeten zijn. Tot slot vraagt het een brede blik vanuit de context van gezinnen en huishoudens. De invoering van de Wams⁶ biedt hiervoor een juridische basis.

3) Als lokale teams meer doen dan indiceren

Lokale teams die zelf ook hulp verlenen hebben duidelijke meerwaarde. Het voorkomt wachttijden en kan helpen om hulpvragen vanuit de vanzelfsprekende relaties van inwoners te benaderen, zonder ze door te verwijzen. Dit vraagt om breed inzetbare expertise en 'lange relaties' waar professionals en inwoners vanuit gelijkwaardigheid naar een hulpvraag kijken. 'Goede' lokale teams richten zich op het 'herstel van het normale leven' en hanteren een bredere blik dan de vaststelling of er wel of geen tweedelijns (jeugd)hulp nodig is. Daarmee hebben ze een meerwaarde ten opzichte van externe verwijzers. Ze zijn 'outreaching' in de wijk en zijn bekend met de veelheid aan publieke voorzieningen in de sociale basis, formeel en informeel (dit veronderstelt ook de aanwezigheid van voldoende collectieve voorzieningen waar inwoners terecht kunnen voor een luisterend oor en waar vrijwilligers en professionals je direct kunnen helpen, praktisch of via kennis van andere wettelijke voorzieningen (Wmo, Jeugdwet, Participatiewet, Zvw, WLZ etc.). Als specialistische hulp nodig is, blijven ze betrokken. Ook vanuit veiligheid is het lokale team het contactpunt voor huishoudens, kind en gezin. Een langdurige vertrouwensbasis is essentieel om (on)veiligheid op basis van vrijwilligheid bespreekbaar te maken en daarnaar te handelen. Het lokaal team draagt niet over, biedt zelf (jeugd)hulp en inschakelt waar nodig (veiligheid)expertise in. Het is, waar nodig in samenwerking met het toekomstige regionaal veiligheidsteam, zo kort- of langdurig betrokken als de situatie vraagt.

Wat betekenen deze drie uitgangspunten voor gemeenten?

Hoe gaan we de ontwikkeling in deze notitie ondersteunen

1. Propositie

⁴ Zie bijvoorbeeld Zwaan 2022:

<https://www.captise.nl/DesktopModules/Bring2mind/DMX/API/Entries/Download?EntryId=22188&Command=CoreDownload&language=nl-NL&PortalId=1&TabId=123>

⁵ Zie bijvoorbeeld Nationale Ombudsman 2018:

<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/2018030%20Zorgen%20voor%20burgers.pdf>

⁶ Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein, verwachte inwerkingtreding begin 2024.

Bovengenoemde uitgangspunten zijn de basis voor de verdere uitwerking met gemeenten naar een gezamenlijk, richtinggevend kader (propositie of veldnorm) voor gemeenten over de doorontwikkeling van toegang en lokale teams. Daarnaast vormt het ook de basis voor een gesprek met externe partners in de keten over de wederzijdse verwachtingen. In de verdere uitwerking ervan zal afstemming plaatsvinden met VWS, SZW, de Associatie wijkteams, Divosa, zorgbranches, kennisinstituten, cliëntorganisaties en andere partijen met een rol in de sociale basis. In die zin kan het uiteindelijke kader ook helpen om de verwachtingen over- en weer met samenwerkingspartners te verhelderen. Uitgangspunt blijft dat gemeenten zelf gaan over de uitwerking van de basisprincipes of -functionaliteiten. Ook zal de uitwerking rekening houden met bestaande handreikingen zoals handreiking toegang beschermd wonen, de uitgangspunten van het Verbetertraject Toegang⁷ en de "Basisfuncties voor lokale teams"⁸ die al in de NvO Jeugd en Beschermd Wonen zijn omarmd.

2. Verkenninginstrument

Voor bovengenoemde doorontwikkeling is inzicht nodig hoe het er momenteel voor staat. Daarvoor ontwikkelen we een 'verkenninginstrument'. Deze is niet bedoeld als extern beoordelingskader maar als mogelijkheid om zich als gemeenten te kunnen spiegelen en de eigen ontwikkelbehoeften vast te stellen. Het zal ongeveer de vormen krijgen als het kwaliteitskader 'werken aan veiligheid', de toegangsscan, de routekaart VNG Naleving, of de ZET⁹. Doel is dat gemeenten dit zelf ter hand nemen, eventueel onder begeleiding van of vanuit een werkgroep van gemeenten.

3. Ondersteuningsaanbod

Op basis van richtinggevend kader en de uitkomsten vanuit het verkenninginstrument zal waar nodig en gewenst een ondersteuningsaanbod op maat plaatsvinden. Dat kan via intergemeentelijke uitwisseling (bijvoorbeeld op ontwikkelde klantreizen), intervisie of werkpakketten waarmee gemeenten zelf aan de slag kunnen. Sommige gemeenten zullen op één aspect verder zijn, andere op een ander. Van elkaar op de hoogte zijn kan helpen de eigen toegang en dienstverlening verder te optimaliseren.

Vervolgproces na akkoord op de geformuleerde ontwikkelpunten en vormgeven van kader:

- 1) Start proces voor uitwerken richtinggevend kader
- 2) In samenhang met richtinggevend kader ontwikkeling van het verkenninginstrument
- 3) Zicht op benodigd aanvullend ondersteuningsaanbod en ontwikkelen daarvan

⁷ <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/verbetertraject-toegang-sociaal-domein>

⁸ https://vng.nl/sites/default/files/2021-02/tool_1.1.1_-_de_vijf_basisfuncties_voor_lokale_teams_en_wijkgericht_werken.pdf

⁹ <https://vng.nl/nieuws/kwaliteitskader-werken-aan-veiligheid-wijkteams-infobox;>
<https://www.movisie.nl/artikel/toegangsscan-toegang-snel-zicht-waar-beter-kan;>
<https://vng.nl/artikelen/routekaart-toezicht-handhaving-en-naleving-wmo-2015-en-jeugdwet;>
<https://www.toezichtsociaaldomein.nl/onderzoeken-en-instrumenten/zelfevaluatietool-gemeenten>

Bijlage

Onderzoeken en rapporten waarin toegang als knelpunt voor inwoners naar voren komt:

- <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/03/15/uitdagingen-in-het-sociaal-domein>
- <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/03/15/scp-nieuwe-gemeentebesturen-heb-meer-oog-voor-mensen-in-een-kwetsbare-positie>
- <https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2022/03/02/samen-verder>
- <https://vng.nl/publicaties/eindrapportage-merkbaar-beter-thuis-lessen-uit-de-praktijk>
- <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/2018030%20Zorgen%20voor%20burgers.pdf>
- <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/landelijke-rapportage-clientervaringsonderzoek-wmo/>
- https://www.captise.nl/DesktopModules/Bring2mind/DMX/API/Entries/Download?EntryId=22188&Command=Core_Download&language=nl-NL&PortalId=1&TabId=123