

# Tussenrapportage visieleren

Bevindingen en ervaringen uit  
de eerste visieleertrajecten  
toegang sociaal domein



### **Visieleren toegang sociaal domein**

Tussenrapportage opgesteld door Significant Public in samenwerking met het VNG-team betrokken bij de eerste vijf visieleertrajecten onder leiding van Renate Richters.

Mei 2023

# Inhoud

1.	Inleiding .....	3
1.1.	Toelichting visieleren.....	3
1.2.	Overzicht deelnemende gemeenten .....	4
1.3.	Leeswijzer voortgangsrapportage .....	4
2.	Gespreksthema's in de eerste visieleertrajecten .....	5
3.	Dilemma's en adviezen uit de eerste visieleertrajecten .....	8
3.1.	Menselijke maat .....	8
3.2.	Uitvoeringskracht .....	9
3.3.	Samenhang en integraal werken .....	10
3.4.	Veranderopgave.....	11
4.	Conclusies.....	13
	Bijlage: Inzichten vanuit project Toegang.....	14

# 1. Inleiding

De VNG is in 2022 gestart met visieleertrajecten, een ondersteuningsaanbod voor gemeenten over uitdagingen die zij ervaren in de toegang tot het sociaal domein. In deze tussenrapportage delen we ervaringen en inzichten uit de eerste visieleertrajecten en enkele reflecties daarop van experts. We starten dit eerste hoofdstuk met de achtergrond van het visieleren en we laten zien hoe zo'n visieleertraject verloopt.

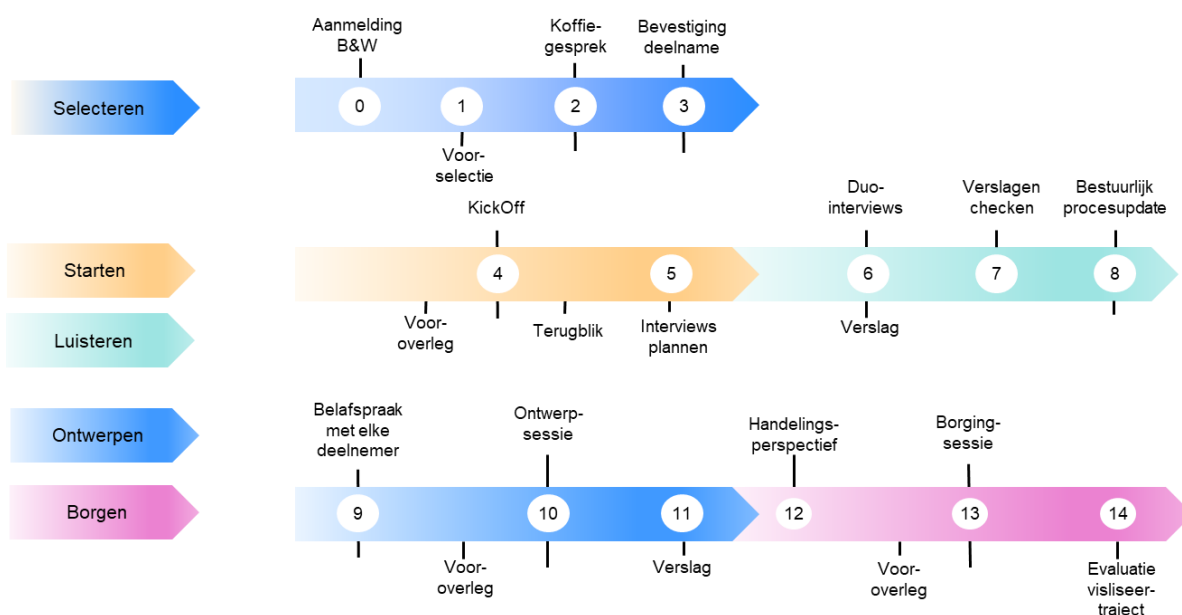
## 1.1. Toelichting visieleren

De visieleertrajecten zijn een vervolg op het verbeterproject toegang<sup>1</sup>. Zo'n 31 gemeenten zijn in dit project begeleid met de uitdagingen rond de gemeentelijke toegang. Het project hanteert zeven uitgangspunten die nog steeds actueel zijn. Deze uitgangspunten en de praatplaten zijn daarom als bijlage bij deze rapportage gevoegd.

Kenmerkend aan de uitdagingen die gemeenten ervaren in de toegang tot het sociaal domein is dat het aantal partijen en belanghebbenden groot is. Dan kan het helpen om expertise van buiten als kritische spiegel te gebruiken of om samen met experts op het gemeentelijke vraagstuk te reflecteren. Tijdens een visieleertraject faciliteert een team van experts daarom het gesprek tussen wethouders, ambtenaren en uitvoering. Bij voorkeur worden ook inwoners betrokken.

Een visieleertraject bestaat globaal uit vijf stappen, zoals weergegeven in figuur 1 hieronder:

1. Selectie van de gemeente met aandacht voor vraagverheldering;
2. Starten van het visieleertraject, na aanmelding van B&W, met focus op kernvraag en aanpak;
3. Luisteren naar alle relevante en betrokken partijen;
4. Ontwerpen van een oplossingsrichting op basis van verzamelde inzichten;
5. Borging van de opbrengsten van het visieleertraject met evaluatie van het doorlopen proces.



Figuur 1. Vijf hoofdstappen in een visieleertraject

<sup>1</sup> Resultaten verbetertraject Toegang, Movisie, september 2022

Een visieleertraject wordt vormgegeven rond het specifieke vraagstuk van een gemeente, of een aantal samenwerkende gemeenten. Het vraagstuk kan dus steeds anders zijn. Ook de invulling van het traject wordt aangepast aan het vraagstuk.

Het streven is een visieleertraject in zeven tot tien weken af te ronden. Tijdens het traject staat een team van deskundigen onder leiding van de VNG de gemeente(n) met raad en daad bij. In de startfase wordt de vraagstelling aangescherpt en worden wederzijdse verwachtingen afgestemd. Belangrijk aandachtspunt in de startfase is het betrekken van zoveel mogelijk perspectieven, de verschillende interne en externe stakeholders. Deze perspectieven interviewen elkaar in de duo-interviews (fase luisteren). Alle verzamelende inzichten komen samen in de ontwerpessie. Ook deze maken we passend bij het vraagstuk van de gemeente, met ondersteuning van expertise en gericht op meervoudig kijken. Zorgvuldig alle perspectieven betrekken helpt om de neuzen dezelfde kant op te krijgen en sterkt gemeenten in het nemen van vervolgstappen.

Samen leren staat centraal in de visieleertrajecten. Een visieleertraject leidt tot een gedeeld inzicht en handelingsperspectief voor (het in gang zetten van) een verbeterproces en/of tot onderling kennis en ervaring delen in leergemeenschappen of leerkringen. Tegelijkertijd is het nuttig om de lessen die individuele gemeenten leren op te tekenen en te delen met het collectief. Deze voortgangsrapportage beoogt dit laatste te doen.

## 1.2. Overzicht deelnemende gemeenten

Op het moment dat we deze voortgangsrapportage opstellen is sprake van vijf visieleertrajecten in verschillende stadia: drie afgerond en twee gestart, zie tabel 1 hieronder. De ervaringen en inzichten uit de trajecten, inclusief een reflectie daarop van experts, vormen de basis voor bevindingen en adviezen in deze voortgangsrapportage.

Start 2022	Start 2023
<b>Schouwen Duiveland</b> – Hoe kunnen we de toegang gebiedsgericht inrichten?	<b>Ermelo/Harderwijk/Zeevolde</b> – Hoe kunnen we een proces in gang zetten om te komen tot een gezamenlijke visie en leidende principes voor Toegang en een uitvoerende opdracht aan Meerinzicht. Waarbij inwoners een nadrukkelijke rol hebben.
<b>Vijf gemeenten in West-Brabant Oost</b> – Uitwerken van de ambitie om de toegang te harmoniseren (opgenomen in regionale visie) en daarbij de verhouding tot couleer lokaal te verkennen.	<b>Stedebroec/Enkhuizen/Drechteland</b> – Visieleren om de vorming van een gezamenlijk sociaal wijkteam in gang te zetten, met focus op de organisatie en het primair proces.
	<b>Oldenzaal</b> – Heldere invulling van de rol van het Sociaal plein in het sociaal domein van Oldenzaal.

Tabel 1. Vraagstelling van visieleertrajecten gestart in 2022 en de eerste maanden van 2023

## 1.3. Leeswijzer voortgangsrapportage

Deze rapportage is geen evaluatie van het visieleren als concept. De rapportage beoogt vooral een overzicht te geven van de ervaringen en inzichten verzameld in de eerste visieleertrajecten. Hoofdstuk twee geeft daarvan een bloemlezing. Hoofdstuk drie ordent de ervaringen en inzichten in de vorm van dilemma's. We beschrijven rond deze dilemma's het handelingsperspectief van enkele deelnemende gemeenten en we formuleren adviezen van experts in reactie op deze dilemma's.

## 2. Gespreksthema's in de eerste visieleertrajecten

*Dit hoofdstuk geeft een overzicht van gespreksthema's die naar voren zijn gekomen in contacten met adviesraden, toegangsmedewerkers, beleidsmedewerkers, bestuurders en diverse stakeholders die deelnamen aan de eerste visieleertrajecten. Deze bloemlezing toont de veelheid van uitdagingen en de actualiteit van de uitgangspunten van het project Toegang.*

Het betrekken van het inwonersperspectief vinden alle deelnemers aan de visieleertrajecten belangrijk. Met die intentie zijn ook adviesraden sociaal domein gevraagd deel te nemen in de duo-interviews. De wensen die de adviesraden sociaal domein formuleren voor de gemeentelijke toegang staan voor wat inwoners belangrijk vinden: vindbaar, eenvoudig, duidelijk en niet alleen digitaal.

In alle gesprekken en bijeenkomsten tijdens de visieleertrajecten merkten we dat alle betrokkenen een hele sterke drijfveer hebben om het goede te doen voor kwetsbare inwoners. Alle geïnterviewden verwoordden hoe ze vanuit de eigen rol invulling geven aan de uitdagingen in het sociaal domein. Ze spraken daarbij allemaal de intentie uit tot samenwerken met andere partijen.

Net als de visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein zetten we ook in de visieleertrajecten steeds de gemeentelijke visie centraal. In de visieleertrajecten bleek dat de uitdaging van gemeenten vaak niet ligt in het formuleren van een visie maar in de vertaling van deze visie naar de praktijk: het organiseren en het inrichten van de uitvoering en de samenwerking tussen de verschillende partijen die daarbij betrokken zijn. Meerdere ontwerpssessies gingen dus over deze vertaling van visie naar de praktijk.

Drie van de vijf visieleertrajecten voerden we uit met meerdere samenwerkende gemeenten. We spraken met regio WBO over het vertalen van een regionale ambitie tot harmonisatie naar de uitvoeringspraktijk en met EHZ over het formuleren van de opdracht aan een regionale samenwerkingsorganisatie. We merkten bij gemeenten met een gelijke visie veel verschillen in hoe de toegangsfuncties zijn ingevuld, zie onderstaande citaten. Ze laten zien dat verschillen in uitvoering geen belemmering hoeven te zijn voor samenwerking tussen gemeenten.

---

*Wethouder WBO: "Een regiovisie is vaak nog wat algemeen, daar kan iedereen het mee eens zijn.. Maar hoe het uitwerkt als je gaat inrichten, denk aan inkoop maar ook bij het organiseren van toegang, daar wordt de proef op de som gesteld. Onze ambitie is de toegang te harmoniseren, maar we willen ook niet alles op de schop nemen. Er zijn gemeenten waar het CJG ook zelf ambulante hulp doet, die willen dat graag behouden. Er zijn gemeenten waar het CJG aanwezig is op scholen. De verbinding tussen onderwijs en Jeugdhulp is één van de bouwstenen van de toegang, waarbij je lokaal kunt kiezen hoe dit te organiseren."*

---

---

*Regio WBO: "Dit complexe thema samen oppakken in een visieleertraject heeft ons veel nieuwe gedeelde inzichten opgeleverd en stevige legitimatie van een gezamenlijke aanpak."*

---

De visieleertrajecten nemen de lokale en regionale situatie als vertrekpunt. We vragen alle betrokkenen naar hun ervaringen met de toegang, naar wat goed gaat en naar wat lastig is. Uit deze gesprekken blijkt dat adviesraden, uitvoering, welzijnsorganisaties, beleidsmedewerkers en wethouders overall best tevreden zijn, maar men benoemt ook uitdagingen.

Meerdere bestuurders stelden bijvoorbeeld de vraag of de meest kwetsbare inwoners wel voldoende worden bereikt. Toegangswerkers benadrukken dat juist voor deze doelgroep integraliteit en het organiseren van een samenhangend aanbod belangrijk is.

---

*Wethouder WBO: "Onze gemeenten hebben in meer of mindere mate financiële beperkingen. Mogelijk worden financiën in toekomst voor meer gemeenten een knelpunt. Dan komt ook vraag om prioritering en begrenzing op de agenda. Voor welke inwoners staan we aan de lat? De veranderopgave wordt in de toekomst ook ingegeven om de kosten te begrenzen."*

---

Veel medewerkers in de toegang ervaren een hoge werkdruk. We horen dat er veel van hen wordt gevraagd. Door drukte is er soms beperkt tijd om verbinding te leggen met professionals in andere delen van het sociaal domein. Het is voor hen lastig om te weten welke voorzieningen beschikbaar zijn in het voorveld en in andere gemeentelijke domeinen. De vragen vanuit inwoners zijn heel divers. Medewerkers in de toegang ervaren het belang van samenwerking vooral bij casuïstiek met problemen op meerdere levensdomeinen (zorg, wonen, financiën, participatie). Om in deze casuïstiek goed te helpen is het belangrijk dat professionals en mensen in het voorveld elkaar kennen en vinden. Alleen dan kun je integraal naar de problematiek van inwoners te kijken. Soms is de ondersteuningsvraag enkelvoudig, dus integraliteit is dan minder nodig.

### Verbetertraject Toegang

In dit verbetertraject duidt 'toegang' op de wijze waarop mensen terecht kunnen bij de gemeente met hun vraag om ondersteuning in het dagelijks functioneren. Gemeenten kunnen dit op hun eigen manier organiseren. Het verbetertraject legt de focus op de periode dat een inwoner een hulpvraag heeft in het dagelijks functioneren, onafhankelijk van of hij of zij zich daar bewust van is. Met de inwoner wordt het gesprek gevoerd over de hulpvraag en passende ondersteuning. Dit traject richt zich op die periode, tót het moment dat hulp daadwerkelijk wordt geboden. We richten ons niet op de feitelijke uitvoering van de ondersteuning en zorg.

Kijk voor meer informatie op [movers.nl/toegang](https://movers.nl/toegang)

Gesprekken over de toegang gaan altijd ook over het voorveld en de sociale basis. We verstaan onder 'voorveld' het aanbod van maatschappelijke partners, scholen, publieke gezondheidszorg et cetera. Onder sociale basis<sup>2</sup> verstaan we de kracht van gemeenschap als geheel. Gesprekken over de toegang gaan dus over meer dan toegang tot geïndiceerde voorzieningen. Uitdagingen in meerdere visieleertrajecten liggen op het in samenhang organiseren van toegang en het lokale voorveld. Kenmerkend is dat dit voorveld een sterke couleur lokaal kent. We hoorden regelmatig dat het overzicht van dit voorveld wordt gemist.

Wethouders, beleidsmedewerkers, uitvoering en ook adviesraden zien maatschappelijke tendensen die leiden tot een grotere vraag naar ondersteuning in het sociaal domein. Zorg en ondersteuning voor inwoners dichtbij organiseren biedt kansen maar maakt ook het werk van de uitvoering intensiever. Vraagstukken van inwoners hangen immers vaak samen met vraagstukken van de gemeenschap als geheel. De uitvoering vraagt in deze context om realisme in de verwachtingen.

---

<sup>2</sup> Zie ook <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/leren-sturen-en-verantwoorden-in-de-sociale-basis/> en <https://www.verwey-jonker.nl/artikel/sociale-basis-maak-je-met-elkaar/>

---

*Wethouder Schouwen Duiveland: "We zijn een grote gemeente met veel kernen, elk met eigen kenmerken en lokale voorzieningen. Onze toegang zit in Zierikzee, dat is soms lastig voor inwoners. Zouden we inwoners niet vaker in de kernen, dus met elkaar of door het voorveld kunnen helpen? Dan zijn mogelijk minder vaak een verwijzing naar specialistische hulp nodig".*

---

Inwoners kloppen vaak bij de toegang aan voor een door hen gewenste specifiek vorm van hulp of ondersteuning. Van toegangsmedewerkers wordt verwacht dat ze dan toetsend doorvragen, het gesprek voeren richting normaliseren, waar mogelijk de vraag ombuigen en soms ook 'nee' zeggen. Dit is een lastig deel van de uitvoeringstaak.

---

*Medewerker Wmo Ermelo: "Aanvragen voor Wmo-ondersteuning worden als 'melding' gedaan in een regionale webapplicatie. Er wordt dan gesprek ingepland met een toegangsmedewerker. Inwoners hopen dan te krijgen wat ze willen. Dit ombuigen waar nodig is lastig, maar wordt wel van ons verwacht."*

---

Enkele deelnemers in de visieertrajecten, vooral diegene die actief zijn in de uitvoering, maken overigens ook kanttekeningen over hoge verwachtingen van het voorveld om maatschappelijke problemen op te lossen en/of als alternatief voor het inzetten van specialistisch aanbod.

De uitdagingen waar gemeenten voor staan zijn groot. Gemeenten ervaren dat er veel op hun bordje ligt. Dit begint met de veelheid van vragen vanuit het rijk verkokerd worden uitgezet terwijl de uitdaging voor gemeenten is om integraal te kijken en samenhang te organiseren. De woningbouwopgave, de hervormingsagenda, dreigende bezuinigingen, de IZA-afspraken (Integraal Zorgakkoord), het GALA (Gezond en Actief Leven Akkoord) en het toekomstscenario jeugdbescherming vragen veel van gemeenten en hun partners. Steeds weer blijkt in het sociaal domein heel veel samen te hangen. Dit maakt trajecten gerelateerd aan de toegang complex: zowel in beleidsvorming, aanbestedingen, inrichten én uitvoering. Wethouders geven aan collega's uit andere gemeenten en de regionale samenwerking nodig te hebben om deze uitdagingen op te kunnen pakken.

Wat in de duo-interviews ook steeds naar voren kwam zijn de vele maatschappelijke initiatieven en het grote aantal maatschappelijke partners en professionele organisaties. Deze veelheid toont ook de couleur lokaal, met de positieve krachten in de eigen gemeenschap. Het geheel van voorzieningen en lokale samenwerkingen is in elke gemeente anders vormgegeven. Tegelijkertijd zien gemeenten ook het belang van regionale samenwerking. Een passende balans tussen lokaal en regionaal kwam regelmatig terug in de visieertrajecten, vooral in gesprekken met wethouders.

---

*Wethouder Zeewolde: "Wij werken samen met Noord-Veluwe omdat onze inwoners zich daarmee verbonden voelen, via kerk, school, vrienden et cetera. Zeewolde ligt echter in een andere provincie en in een andere jeugdhulpregio. Wij willen aanbod organiseren dat herkenbaar is voor inwoners en past bij hoe zij leven."*

---



### 3. Dilemma's en adviezen uit de eerste visieleertrajecten

De eerste visieleertrajecten gingen veelal over het inrichten (het 'hoe?') van de toegang, waarbij diverse dilemma's zijn benoemd. Dit hoofdstuk ordent deze dilemma's langs de vier hoofdlijnen zoals gehanteerd in de praatplaat van het project Toegang: menselijke maat, samenhang, uitvoeringskracht en veranderopgave.



Figuur 2. Vier hoofdlijnen voor het inrichten van de toegang<sup>3</sup>

Bij dilemma's horen geen pasklare antwoorden. In plaats daarvan formuleren we handelingsperspectieven gekozen door enkele deelnemende gemeenten en adviezen zoals aangereikt door experts betrokken bij de visieleertrajecten.

#### 3.1. Menselijke maat

Het betrekken van en het creëren van mede-eigenaarschap bij inwoners is voor veel gemeenten complex en wordt veelal uitgesteld. Gemeenten zien wel de voordelen van het betrekken van burgers bij de vorming van beleid en de uitwerking hiervan. In de visieleertrajecten merken wij dat gemeenten het vooral ingewikkeld vinden.

*Focus op praktijkervaring: Inwoners en hun ervaringsverhalen worden betrokken bij het vormgeven van beleid en uitvoering. Cliënten zijn mede-eigenaar van de dienstverlening waarmee ze te maken krijgen en ervaren regie en zeggenschap over hun eigen leven.*

Hoe betrek je inwoners op een constructieve manier? 'De inwoner' bestaat immers niet. Wie zet je dan aan tafel, met welke vraag en van wie mag je deze tijdsinvestering vragen? Daarnaast zijn er praktische verklaringen als werkdruk die maken dat gemeenten een proces kiezen waarin er minder ruimte is om daadwerkelijk naar burgers te luisteren. Kern van het **dilemma** is: **geven we de toegang vorm mét de burgers/inwoners of geven we de toegang vorm vóór de burgers/inwoners.** Soms wil een gemeente wel het één maar doet ze het andere.



Ook in de visieleertrajecten is het beperkt gelukt om inwoners te betrekken bij het gesprek over de gemeentelijke toegang. De wensen die de adviesraden sociaal domein meegaven staan zeker voor wat inwoners belangrijk vinden. Deze stem is in de duo-interviews gehoord en meegenomen in de visieleertrajecten. Maar daarmee is niet vanzelf de stem van alle inwoners gehoord.

<sup>3</sup> Website VNG, praatplaten menselijke maat, uitvoeringskracht, samenhang en veranderopgave

*Experts betrokken bij de visieertrajecten zijn van mening dat het een bijzondere lenigheid vergt om met inwoners over organisatie en inrichting te spreken en wellicht is dit ook niet altijd passend. Belangrijkste tip van experts is aan te sluiten bij taal, ervaringen en context van inwoners: “Wat speelt er hier?” en “Wat was jouw ervaring met het vinden van zorg of ondersteuning?”.*

*Een tweede tip is om in gesprek met inwoners steeds goed onderscheid te maken tussen wat een individu nodig heeft en wat de gemeenschap nodig heeft. Een adviesraad kan meehelpen om deze perspectieven te combineren.*

Terwijl de ene inwoner op één punt ondersteuning of hulp nodig heeft, is er bij de andere inwoner op veel meer (levens)gebieden iets nodig (bijvoorbeeld ggz, wonen, gezondheid, mobiliteit).



Inwoners ervaren dat voor eenvoudige vragen vaak een omvangrijk integraal proces is ingericht, terwijl het in meervoudig complexe situaties soms niet lukt om maatwerk te leveren. In één van de visieertrajecten lag dit **dilemma** expliciet op tafel: **Richt je specifieke processen in voor de 10-20% inwoners / burgers met meerdere problemen of richt je het proces gelijk in voor alle inwoners / burgers.**

De gemeenten Ermelo, Harderwijk, Zeewolde hanteerden tijdens de ontwerpessie de beeldspraak van een Yurt: gelijkvloers met alles wat je nodig hebt binnen bereik. Daaruit ontstond het handelingsperspectief om voor deze doelgroep een team.

---

*“Voor inwoners met complexe en meervoudige problematiek richten de gemeenten een team in dat dwars door de lijnen heen kan, integraal kan kijken en adviseren, dat expertise bij elkaar brengt en snel op/af/bij kan schalen. Het team gaat waar nodig zelf aan de slag. Dit ‘Yurt-team’ staat niet buiten de bestaande organisatie maar kan bestaan uit mensen die al werkzaam zijn in de toegang maar met een speciale extra opdracht”*

---

*Experts betrokken bij de visieertrajecten wijzen erop dat een open blik gericht op de behoefte in plaats van het aanbod behulpzaam kan zijn. Dit geldt zowel voor het individuele perspectief als het groepspectief. Vraag inwoners bijvoorbeeld ‘Welke krachten kent deze wijk?’ en ‘Welke behoefte heeft deze wijk?’. Suggestie van experts is ook dat gemeenten meer gebruik zouden kunnen maken van data om wijk-analyses te maken.*

### 3.2. Uitvoeringskracht

In veel gemeentelijke organisaties wordt eerst beleid gemaakt en volgt daarna gesprek met de uitvoering. Voor het leren en verbeteren van de toegang wordt idealiter het perspectief van de uitvoering van begin af aan meegenomen en wordt vanuit de praktijkervaring geleerd en bijgestuurd.

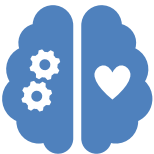
*Medewerkers-perspectief: de uitvoeringspraktijk wordt directer gebruikt en betrokken in lokale verandertrajecten.*

In alle visieertrajecten was de uitvoeringspraktijk daarom nadrukkelijk betrokken. Medewerkers uit de toegang, wijkteams en ook medewerkers van sociale partners hebben deelgenomen aan de duo-interviews. Zij benoemden successen, belemmeringen en kansen die zij ervaren in de praktijk. De uitvoerende medewerkers bespraken dit in de duo-interviews steeds met personen in andere rollen: wethouders, managers, beleidsmedewerkers en adviesraden. Dit gaf een mooie uitwisseling van perspectieven.

Omdat we zoveel mensen spraken kwam duidelijk naar voren dat de term 'toegang' meerdere interpretaties kent. De beleidsmatige interpretatie is veelal 'Toegang tot zorg waarvoor een beschikking nodig is'. Dit is ook het perspectief dat de visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein hanteerde. In dit perspectief is toegang een knop om inzet van duurere vormen van zorg en ondersteuning (ook: maatwerkvoorzieningen) te voorkomen. Rol van toegang is immers ook om met betere duiding van de behoefte waar mogelijk alternatieve voorzieningen in te zetten. Gemeenten die vanuit dit denken de toegang inrichten geven dit vorm als poortwachter (naar analogie met de huisarts). Ze verwachten daarom enig tegenwicht te bieden aan het gebruik van maatwerkvoorzieningen.

Deze 'enge' interpretatie van het begrip toegang roept reacties op van inwoners met een ondersteuningsbehoefte. Zij ervaren deze invulling als bureaucratisch en omslachtig, een drempel waar je overheen moet om een verwijzing te krijgen.

Een bredere interpretatie van het begrip 'toegang' horen we van cliëntorganisaties "de toegang tot dat wat nodig is om volwaardig mee te kunnen doen". Dat gaat dus over alle levensdomeinen, niet alleen het sociaal domein, dus ook verder dan toegang tot alleen de geïndiceerde maatwerkvoorzieningen. Deze brede interpretatie gaat dus ook over het pallet aan voorzieningen en (maatschappelijke) initiatieven die in een gemeente beschikbaar is (het voorveld).



We zien dus een **dilemma** in het begrip 'Toegang' zelf. Zien we de **toegang als een scheidsrechter**, een formele drempel naar specialistische ondersteuning, hulp en zorg (tweedelijns – geïndiceerde hulp, maatwerkvoorzieningen) of een **toegang die naast de cliënt staat** en zowel kan verbinden naar het voorveld als verwijzen naar de meer specialistische ondersteuning, hulp en zorg.

Organiseren van en communiceren over toegang vraagt dus om helderheid, waar relevant naast of in aanvulling op het begrip wijkteam. Wijkteams zijn lokale teams met een brede blik dichtbij inwoners. Dit lokale team heeft vooral de rol om mensen op weg te helpen. Deze teams kunnen ruimte hebben om zelf ondersteuning te bieden. Wanneer meer nodig is kan aanvullende ondersteuning worden ingezet.

*Experts betrokken bij visieleertrajecten wijzen er nadrukkelijk op dat het voorveld geen onderdeel is van de toegang. Het belang om toegang en voorveld op elkaar aan te sluiten wordt breed gedeeld. Dit voorveld is vaak erg dynamisch: een veelheid van initiatieven waar gemeente zelf al dan niet bij betrokken is. Het is belangrijk dat wijkteams van dit aanbod op de hoogte zijn zodat een passend antwoord bij de vraag van inwoners ontstaat.*

### 3.3. Samenhang en integraal werken

Integraal werken raakt de gemeentelijke organisatie in alle facetten: de visie, het beleid, de organisatie en de werkprocessen, de werkinstructies voor en de opleiding van het personeel, de ICT en de communicatie naar inwoners, cliënten en partijen in de aanpalende domeinen.

*Integraal werken betekent meer samenhang brengen in de uitvoering van wetten in het sociaal domein en de aanpalende domeinen en daarbij ook het delen van gegevens op een nieuwe manier organiseren.*

Gemeenten willen de burger/inwoner met zijn of haar leefsituatie en behoefte centraal stellen en samen met hen komen tot oplossingen of tenminste tot het zetten van een eerste stap vooruit.

Daarvoor is het nodig om vanuit de burger/inwoner te denken en niet vanuit afzonderlijke wetten, regels en domeinen. Dit organiseren blijkt lastig.



Het gaat dan onder meer over het **dilemma** tussen een **integraliteit en capaciteit**. Gegevensuitwisseling over organisatie- en domeingrenzen heen zou helpen om een meer compleet beeld te krijgen van een inwoner met een ondersteunings- of hulpvraag. Het wetsvoorstel Wams<sup>4</sup> kan hierbij helpen. Daarnaast horen we in visieleertrajecten regelmatig over werkdruk en knelpunten in capaciteit in de uitvoering. In het leven van mensen komen de vele vraagstukken samen waarvoor vanuit overheidswege vele programma's en actieplannen zijn en worden gestart. De uitvoering ervaart dit als belastend en het houdt hen van het werk. Van medewerkers in de uitvoering wordt verwacht dat ze inwoners in samenhang adviseren, maar het is lastig om die vele ontwikkelingen bij te houden. Het landelijke arbeidsmarkt-vraagstuk is ook herkenbaar in de gemeentelijke toegang.

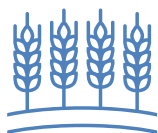
*Experts betrokken bij visieleertrajecten wijzen in deze context op de eerste gemeentelijke rapportage 'Stand van de Uitvoering 2022'<sup>5</sup>.*

### 3.4. Veranderopgave

Het verbeteren van dienstverlening aan inwoners vraagt om veranderingen. Dat kan gaan om een organisatorische interne verandering maar dat ook om een gewenste verandering in de gemeenschap. Op papier lijkt verandering eenvoudig maar hoe meer er praktische uitvoering moet worden gegeven, hoe complexer het wordt. De praktijk van veranderen is weerbarstig.

*Het verbeteren van dienstverlening aan inwoners vraagt om een veranderslag. Deze gaat verder dan één project of het meedoen aan één programma. Naast samenhang in al deze projecten en programma's gaat het hier ook om aandacht voor en ondersteuning bij de veranderkundige aspecten.*

In elk van de visieleertrajecten was er naast de kernvraag (beleidsinhoudelijk of organisatorisch) ook een veranderkundige component. In veel ontwerp- en borgingsessies kwam ook het veranderen van gedrag, onderliggende overtuigingen en waarden aan bod. En niet alleen de ander moet veranderen maar jijzelf als ambtenaar, manager, bestuurder van een gemeente ook. Voorbeelden zijn: het professionaliseren van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap of het verschuiven van de opdracht van toegang van 'client en zijn hulpvraag beoordelen' naar 'naast de cliënt gaan staan en doen wat nodig is'.



Een belangrijkste **dilemma** rond veranderopgave is de wens om **enerzijds aan vele ambities en verwachtingen te voldoen en anderzijds de tijd en de capaciteit om alle initiatieven tot een goed einde te brengen**. Veel gemeenten hebben geen tekort aan ideeën, maar vooral aan mankracht om initiatieven te starten, te volgen en te borgen.

De uitvoeringskracht van gemeenten staat onder druk. Ambtenaren geven aan dat ze soms achter de feiten aanlopen waardoor ze vaak niet komen tot afronding van de beleidscyclus. Deelnemers in één visieleertraject wensten nadrukkelijk meer samenhang aan te brengen in de veelheid aan projecten, pilots en programma's die raken aan toegang en integraal werken in de wijk. Vanuit het visieleerteam is daar aanvullend geadviseerd om niet op alle initiatieven te gaan lopen maar lopende projecten vooral goed te begeleiden en te monitoren.

<sup>4</sup> Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein (Wams), website VNG

<sup>5</sup> Stand van de Uitvoering 2022, VNG, juni 2022

Elke verandering is te monitoren als er vooraf in samenspraak waarden zijn benoemd op basis waarvan de verandering ingezet wordt: Wanneer zijn gemeente en inwoner tevreden met de beoogde verandering en op basis daarvan kan gevolgd worden of dit is bereikt? Dat kan in cijfers maar beter nog in verhalen. Inwoners en de uitvoeringsmedewerkers vormen dan een belangrijke spiegel. Hun denk-, doe- en samen-kracht is onmisbaar bij het veranderproces. Narratief monitoren van de veranderopgave is zeer geschikt omdat het bijdraagt aan een lerende/reflecterende cultuur.

*Experts betrokken bij de visieleertrajecten zien een bepaalde terughoudendheid vanuit de Rijksoverheid als helpend om overbelasting van gemeentelijke organisaties tegen te gaan. Ze merken op dat tekort aan beleidscapaciteit niet met meer geld is op te lossen. Eigenaarschap bij gemeenten is nodig en het inhuren van projectleiders geeft geen structurele oplossing. Wanneer gemeenten zelf prioriteiten willen stellen kan “Wat is de eerste behoefte van inwoners” als leidende vraag worden gebruikt. Regionaal samenwerken kan een oplossing zijn voor beperkte beleidscapaciteit maar kent risico's, zowel rond de democratische legitimiteit als de verbinding met inwoners.*



Dwars door deze thema's heen speelt nog een ander **dilemma: inrichten met de 'couleur lokaal' of regionaal gelijke keuzes maken en inrichten**. Dit dilemma heeft meerdere verschijningsvormen. Als het gaat om besturing en governance: welke keuzes maak je lokaal en welke keuzes maak je op regionaal niveau. Als het om toegang gaat: kies je voor lokale inbedding en herkenbaarheid voor de inwoner of kies je voor regionale eenduidigheid en schaalvoordelen. In andere woorden: kies je voor een diverse lokale toegang en uitvoeringspraktijk of voor een regionaal afgestemd uitvoering en samenwerking.

In de visieleertrajecten waar we deze tussenrapportage op baseren spraken we vooral gemeenten die vanuit het lokale vertrekken. Ze worden door landelijk keuzes ertoe aangezet om een aantal dingen meer regionaal te gaan doen en ze vragen zich af hoe ze hier vorm aan kunnen geven zonder de lokale kleuring en herkenbaarheid te verliezen. Verschillen in inrichting en organisatie leveren voor inwoners en uitvoering immers geen problemen op. Voor aanbieders is vooral een eenduidige opdracht en eenduidigheid in de administratieve processen van belang. Anderzijds geven gemeenten aan dat een sterke regionale samenwerking helpt om de uitdagingen aan te gaan.

*Experts betrokken bij de visieleertrajecten benoemen het onwenselijk én onwerkbaar om rond de toegang harmonisatie op te leggen. Wat wel werkt is het delen van ervaringen tussen betrokkenen waarmee het gewenste niveau van harmonisatie kan gaan ontstaan. Dit is inhoudelijk cruciaal en bovenal een centrale opgave van de decentralisaties. Ze vinden het niet wenselijk om een blauwdruk of meerdere blauwdrukken te ontwikkelen voor de toegang. Wat wel behulpzaam kan zijn bij gesprekken over inrichten van de toegang is een kapstok met generieke processtappen, stappen die bij het afhandelen van aanvragen in alle domeinen worden doorlopen. De invulling (het 'hoe') kan lokaal en ook tussen domeinen verschillen.*

## 4. Conclusies

We schetsen in deze tussenrapportage de ervaringen in de eerste visieleertrajecten toegang en de dilemma's die bestuurders ervaren. Het denken vanuit dilemma's kan helpend zijn als er sterk uiteenlopende visies en opvattingen zijn over de toegang en de gewenste doorontwikkeling. Een dilemma is een spanningsvolle combinatie van twee concurrerende waarden die schuil gaat achter een tweetal concrete alternatieven. Het zijn alternatieven die moeilijk met elkaar te verenigen zijn maar voor beide geldt dat er zowel voor- als nadelen aan verbonden zijn. Voor bestuurders, ambtelijk managers of beleidsmakers die de toegang willen verbeteren gaat het er niet om de spanning tussen concurrerende waarden op te lossen maar om de spanning tussen deze waarden hanteerbaar te maken waarbij je de voordelen van de keuze voor de ene waarde combineert met maatregelen die de (potentiële) nadelen mitigeert (beperkt).

Op basis van een beperkt aantal visieleertrajecten, en in lijn met het bredere project Toegang, willen we gemeenten aanmoedigen om met de inwoners te bespreken wat toegang is en hoe deze toegang moet werken. Het is daarbij goed om te weten hoe het voorveld en de toegang zich lokaal hebben ontwikkeld tot wat die toegang nu is. Vanuit dit vertrekpunt kan het toekomstbeeld van de functies in de toegang worden verkend (veranderopgave). Geef daarbij aandacht aan menselijke maat, uitvoeringskracht en samenhang. Wij zien dat het niet helpt om een discussie over toegang op basis van modellen te voeren. Er is niet één waarheid of één beste manier om de toegang te organiseren.

Deze rapportage is geschreven als een tussenstand. Het schetst beelden en ervaringen vanuit verschillende perspectieven. We ervaren de behoefte en nemen de ruimte om de inzichten in deze tussenrapportage tijdens komende visieleertrajecten te verdiepen. We zullen specifiek rond drie vragen de werkzame elementen verkennen voor bestuurders en lokale betrokkenen:

1. Hoe kunnen gemeenten de intentie waarmaken om de mens meer centraal te zetten in tijden van grote inhoudelijke ambities en een neiging tot controle en beheersing?
2. Hoe kunnen gemeenten de rust en de regie terugvinden om rond de toegang tot het sociaal domein de basis op orde te brengen?
3. Hoe kunnen gemeenten een passende balans vinden tussen lokaal vorm geven en regionaal samenwerken?

Tot slot hopen we dat de ervaringen en dilemma's zoals verwoord in deze tussenrapportage ook inspiratie zijn voor gesprekken die over het sociaal domein aan de verschillende andere dialoogtafels worden gevoerd, landelijk, regionaal en lokaal.

# Bijlage:

## Inzichten vanuit project Toegang

In een periode van twee jaar zijn in totaal 31 gemeenten gestart met een lokaal verbetertraject en ondersteund vanuit het landelijke project Toegang. In die verbetertrajecten is vanuit drie perspectieven gewerkt: inwoners, uitvoering en beleid/bestuur. Voor een uitgebreide beschrijving van de ervaringen in dit traject verwijzen we naar de rapportage 'Resultaten verbetertraject toegang' (Movisie, september 2022). De visieleertrajecten bouwen hierop voort. In deze bijlage daarom een hele beknopte weergave van de inzichten uit dit project.

Door cliëntorganisaties, VNG en Movisie is nagedacht over het verbeteren van de toegang en de vraag wanneer inwoners tevreden zijn. Dit heeft geleid tot zeven uitgangspunten voor een merkbaar verbeterde toegang.

	1. De voorgestelde ondersteuning is passend en samenhangend
	2. De voorgestelde ondersteuning is toekomst- en levensloopbestendig
	3. Inwoners hebben regie en zeggenschap in het toegangsproces
	4. Toegangsmedewerkers zijn deskundig
	5. Toegangsmedewerkers hebben handelingsruimte om te doen wat nodig is
	6. Het toegangsproces is transparant en eenvoudig
	7. Er wordt gewerkt aan het voorkomen, tijdig signaleren en doorgeleiden van problemen

Figuur 3. Zeven uitgangspunten verbetertraject toegang

De inzichten uit het verbeterproject toegang zijn gevisualiseerd in onderstaande praatplaat. Het toont de uitdagingen en de ontwikkelopgave waar alle gemeenten voor staan. Op vier thema's zijn verdiepende praatplaten ontwikkeld: Menselijke maat, Samenhang, Uitvoeringskracht en ontwikkelopgave. Elk van deze thema's is herkenbaar in de eerste visieleertrajecten.

# Verbetering toegang sociaal domein

In 2015 namen gemeenten drie grote taken over van de Rijksoverheid.



Gemeenten werken aan de beschikbaarheid van (langdurige) ondersteuning en zorg thuis.

De meeste inwoners vinden inmiddels hun weg naar de aangeboden diensten.

Uitgangspunt: **Doen wat nodig is.**



Maar er zijn nog knelpunten in de toegang.  
**Tijd voor verbetering!**

Dat doen we op basis van 7 uitgangspunten:

1 **Afstemming op alle relevante leefgebieden**

2 **Toekomstbestendige ondersteuning**

3 **Regie en zeggenschap**

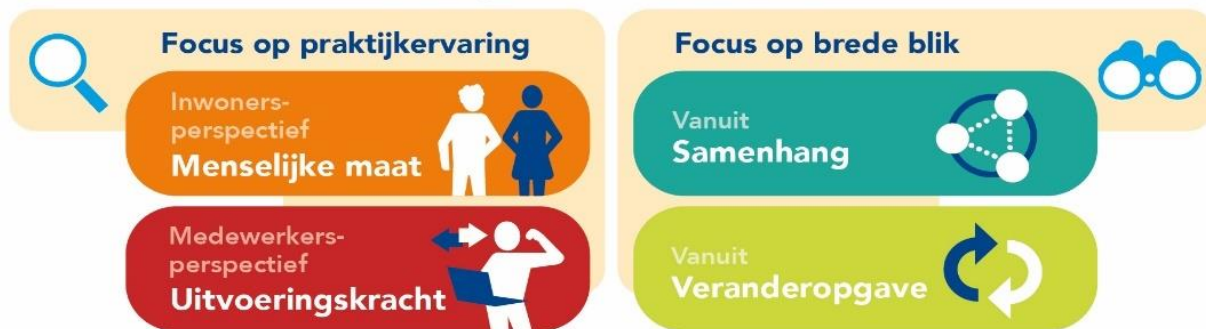
4 **Deskundigheid medewerkers**

5 **Handelingsruimte voor medewerkers**

6 **Transparantie en eenvoud**

7 **Voorkomen en tijdig signaleren van problemen**

## Hoe gaan we dat doen?



Zo maken we de toegang tot ondersteuning beter voor iedereen.



In samenwerking met 