

RAPPORT

Quick scan evaluatie sociaal domein Winterswijk

In opdracht van de Gemeente Winterswijk

Roel Lauwerier, Anneke de Hamer

15 mei 2024



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Conclusie en aandachtspunten visie	4
Conclusie	4
Aandachtspunten voor de nieuwe visie	5
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding en onderzoeksdoel	6
1.2. Onderzoeksvragen	6
1.3. Aanpak	6
2. Beleid en organisatie	7
2.1. Inhoud en beleidsdoelstellingen	7
2.1.1. Beleidskader	7
2.1.2. Doelstellingen	9
2.2. Organisatie en samenwerking	12
2.2.1. Opbouw sociaal domein in Winterswijk	12
2.2.2. Organisatie	13
2.2.3. Samenwerking	14
2.3. Toegang	17
2.3.1. Inrichting toegang	17
2.3.2. Behandeling hulpvragen	18
2.4. Randvoorwaarden	19
2.5. Analyse	20
3. Doeltreffendheid	23
3.1. Doeltreffendheid van het beleid	23
3.1.1. Doelstellingen Wmo	23
3.1.2. Doelstellingen Jeugd	24
3.2. Ervaringen van cliënten	24
3.2.1. Ervaringen met maatschappelijke ondersteuning	25
3.2.2. Ervaringen met jeugdhulp	25
3.3. Analyse	25
4. Financiën	27



4.1. Ontwikkeling financiën	27
4.2. Wmo	29
4.3. Jeugd	30
4.4. Analyse	31
5. Benchmark	33
5.1.1. Wat zien we?	34
5.2. Overzicht van lasten per taakveld Jaarcijfers 2022	34
5.3. Samenkracht en burgerparticipatie & Wijkteams	35
5.4. Wmo	36
5.4.1. Wat zien we?	39
5.5. Jeugd	39
5.5.1. Wat zien we?	42
5.6. Sociaaleconomische positie	42
5.6.1. Wat zien we?	43
6. Reeds opgehaalde lessen	45
6.1. Uitkomsten eerdere evaluaties	45
6.2. Analyse	47



Conclusie en aandachtspunten visie

In dit deel van het rapport geven we de conclusies die voortvloeien uit de onderliggende analyses. De onderliggende analyses zijn te vinden in de hiernavolgende hoofdstukken. Uit de analyses en conclusies vloeien aandachtspunten voort voor de actualisatie van de visie sociaal domein (zorg & jeugd).

Conclusie

Huidig beleid voor Wmo en Jeugd is weinig richtinggevend

Het eerder vastgestelde beleid is voor nu te weinig richtinggevend om invulling te kunnen geven aan de opgaven in het sociaal domein en de veranderingen die daarbinnen spelen. Zo moet vanuit de Hervormingsagenda Jeugd een (versterkte) omslag worden gemaakt naar de inzet op preventie en normalisatie, lichte vormen van begeleiding en ondersteuning, meer samenwerking met scholen en huisartsen en een sterke(re) sociale basis. Om de doorontwikkeling van het sociaal domein mogelijk te maken, zijn meer kaderstellende beleidsuitspraken nodig op deze aspecten. Dit wordt in de uitvoering ook zo ervaren. Er wordt weinig rugdekking gevonden in de beleidsopzet. Bij het ontbreken van duidelijke kaders wordt in de uitvoering zelf naar een oplossing gezocht. Dat het huidige beleid weinig richtinggevend is, wordt door de organisatie erkend en op basis hiervan is dit traject gestart om tot een nieuwe visie voor het sociaal domein te komen.

De kennisdeling en informatievoorziening zijn beperkt

Gezien de grootte en breedte van het sociaal domein is het cruciaal om elkaar te kennen en kennis te delen. Dit gebeurt nog te beperkt. Dit slaat ook op de wisselwerking tussen beleid en uitvoering. Door beleid te betrekken bij keuzes en ontwikkelingen in de uitvoering en, vice versa, door uitvoering aan de voorkant bij beleidsprocessen te betrekken en terug te koppelen wat er in besluitvormingstrajecten gebeurt, ontstaat een leerloop van kennis delen, kennis uitwisselen en reflecteren op wat er gedaan wordt.

De informatievoorziening om te weten hoe het sociaal domein in Winterswijk zich ontwikkelt, behoeft versterking. Zo is er beperkt inzicht in de (aard van de) doorverwijzingen en de koppeling tussen beslissingen in de uitvoering aan financiële consequenties wordt niet gefaciliteerd. Er is ingezet op de samenwerking met de huisartsen. Deze moet verder worden geladen met informatie en kennisdeling. Er is gewerkt aan het op orde krijgen van de basis en dat het nu zaak is deze van nut te laten te laten zijn aan de beleidsontwikkeling en -uitvoering.

Inrichting toegang bemoeilijkt samenspel tussen verschillende onderdelen

Ook over de inrichting van de toegang worden richtinggevendende beleidsuitspraken gemist. Het onderscheid in de toegang tussen het Sociaal Team bij De Post en het Ondersteuningsteam maakt specialisatie mogelijk, maar bemoeilijkt een stuk samenspel en samenwerking. In het kader van de Hervormingsagenda zal de preventieve werking bij de toegang versterkt moeten worden om het beroep op maatwerk te verminderen. Door een verschuiving naar algemene voorzieningen en lichte vormen van hulp en ondersteuning kan het effectiever zijn om de verschillende onderdelen van de toegang in Winterswijk – De Post en het Ondersteuningsteam – meer samen te brengen. Dan kan ook integraal gehandeld worden vanuit gezinssituaties, in lijn met het uitgangspunt 'één gezin, één plan'. Hierbij geldt dat op dit moment beleidsmatig geen uitspraken zijn gedaan over de regievoering op (complexe) dossiers.



Hoger beroep op het sociaal domein (Wmo en Jeugd) in Winterswijk dan vergelijkbare gemeenten

Waar Winterswijk voorheen nog uitkwam met de budgetten voor Wmo en Jeugd is dat nu niet meer het geval. Wat we zien uit de vergelijking met vergelijkbare gemeenten is dat er in Winterswijk een relatief groter beroep wordt gedaan op het sociaal domein, waar het gaat om Wmo en Jeugd. Er worden verschillende verklaringen gegeven. Zo is de sociaaleconomische status van inwoners in Winterswijk relatief laag en is er sprake van intergenerationale problematiek. Daarnaast wordt een trek van mensen uit grote steden in de Randstad naar Winterswijk gesignaleerd door verschillende betrokkenen. Deze nieuwe inwoners hebben vaak al met (multi)problematiek te maken en komen naar Winterswijk omdat ze hier relatief makkelijk aan een betaalbare woning kunnen komen.

Gerichte aanpak van complexe dossiers met multiproblematiek is recent gestart

Winterswijk heeft te maken met een aantal complexe en dure dossiers waarin multiproblematiek speelt. De kosten voor Jeugdhulp stijgen doordat de zorgvraag steeds intensiever en complexer wordt. Uit een eerder onderzoek naar deze dure dossiers blijkt dat er te weinig wordt samengewerkt tussen de verschillende wetten, maar ook tussen het Sociaal Team, Ondersteuningsteam en zorgaanbieders. Voor dossiers waarin complexe multiproblematiek speelt, is Winterswijk begonnen met het inschakelen van Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek (PMM). Daarnaast zit Winterswijk nu in de startfase van een interventie die kan helpen bij de aanpak van zwaardere, complexe problematiek: de gebiedsgerichte benadering. De focus van deze aanpak ligt momenteel nog op het fysiek domein, maar moet ook duidelijk ingebed worden in het sociaal domein en de verschillende spelers daarbinnen.

Aandachtspunten voor de nieuwe visie

Voortvloeiend uit de conclusies en onderliggende analyses komen we tot de volgende aandachtspunten waarover in de nieuwe visie richtinggevende uitspraken moeten worden gedaan:

- Het versterken van preventie en normalisatie met inzet van de sociale basis en algemene voorzieningen alsook de vroegtijdige inzet van lichte (ambulante) vormen van begeleiding en ondersteuning.
- Het daartoe versterken van de samenhang in en integraliteit van de toegang en de eerste (ambulante) hulp die daarbij geboden kan worden. Dit met toepassing van het principe wat dichtbij kan, dichtbij doen.
- Het borgen van de benodigde capaciteit en expertise om de ontwikkelingen in het sociaal domein tot uitvoering te brengen.
- Tevens het bieden van politiek-bestuurlijke en beleidsmatige 'rugdekking' voor het normaliseren van hulpvragen.
- Het verder doorontwikkelen van de samenwerking met huisartsen, scholen en andere partners zodat het sociaalmaatschappelijk netwerk optimaal functioneert ten behoeve van de inwoners. Waaronder ook de positionering van en samenwerking met het PPJ is begrepen.
- Het verbeteren van de kennisdeling en informatievoorziening zodat op basis van actuele inzichten het gesprek kan worden gevoerd en zo nodig kan worden bijgestuurd.
- Het versterkt inzetten op (intergenerationale) multiproblematiek zodat inwoners gerichter en meer in samenhang worden geholpen en hun problemen zoveel als mogelijk worden beperkt.



1. Inleiding

1.1. Aanleiding en onderzoeksdoel

In de Programmabegroting 2024 van de gemeente Winterswijk is het actualiseren van de visie op het sociaal domein als doel opgenomen. Deze is gericht op de Jeugdwet en Wmo 2015. Winterswijk heeft in 2014 ter voorbereiding op de transitie in het sociaal domein een visie en beleidskader genaamd 'De Kracht van Winterswijk' vastgesteld. In 2018 is met het beleidskader 'Meedoen in Winterswijk' de slag gemaakt naar de transformatie van het sociaal domein. Op basis van uitkomsten van een evaluatie die in 2017 is uitgevoerd, is bepaald dat de visie uit Kracht van Winterswijk niet aangepast hoefde te worden.

Inmiddels bestaat er wel behoefte aan actualisatie van de visie op het sociaal domein in Winterswijk. Dit vraagt om een fasegewijze aanpak. De eerste stap in het traject om tot een nieuwe visie te komen, is een evaluatie naar de werking van het sociaal domein in Winterswijk. Aan de hand van de resultaten van de evaluatie wordt vervolgens gestart met het ontwikkelen van de visie. Deze visie moet tot stand komen in interactie met de verschillende stakeholders. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld de raad, het college, de ambtelijke organisatie, de toegang alsook samenwerkingspartners en maatschappelijke organisaties, zoals vrijwilligersorganisaties, welzijnswerk/voorliggend veld, zorgaanbieders, onderwijs en huisartsen.

1.2. Onderzoeksvragen

De evaluatie is een quick scan op basis van reeds uitgevoerde onderzoeken en beschikbare informatie, gecombineerd met een paar verifiërende gesprekken. In de evaluatie staan de volgende vragen centraal:

- Hoe is het beleid opgezet?
- Wat blijkt uit de beschikbare informatie over de doeltreffendheid van het beleid?
- Wat blijkt uit de beschikbare informatie over de financiën rond de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet in Winterswijk?
- Welke lessen zijn reeds opgehaald die meegenomen moeten worden in het nieuwe beleid?

1.3. Aanpak

De aanpak van de evaluatie bestaat grofweg uit de volgende drie fasen.

1. *Informatie-uitvraag bij de organisatie en documentenonderzoek.* In deze fase zijn documenten, gerelateerd aan de uitvoering van de Jeugdwet en Wmo 2015, geanalyseerd. Dit zijn onder andere documenten die inzicht bieden in het vastgestelde beleid en de uitvoering ervan en jaarstukken van de gemeente.

2. *Verificatiegesprekken.* In deze fase zijn interviews afgenomen onder ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij de uitvoering van het sociaal domein in Winterswijk en met medewerkers die betrokken zijn bij de toegang tot de Jeugdwet en Wmo.

3. *Rapportage.* In deze fase is het rapport opgesteld waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord.



2. Beleid en organisatie

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksvraag over de opzet van het beleid centraal. Om antwoord te geven op deze vraag gaan we eerst in paragraaf 2.1 in op de inhoud van het beleid, de bijbehorende doelstellingen en de opbouw van het sociaal domein in Winterswijk. Vervolgens worden in paragraaf 2.2 de processen rond en inrichting van de toegang tot het sociaal domein toegelicht. In paragraaf 2.3 staan de organisatie en samenwerking met andere partijen centraal. In paragraaf 2.4 worden de randvoorwaarden benoemd, waarna in paragraaf 2.5 de opzet en inhoud van het beleid in Winterswijk worden geanalyseerd.

2.1. Inhoud en beleidsdoelstellingen

2.1.1. Beleidskader

In 2014 heeft Winterswijk ter voorbereiding op de transitie in het sociaal domein een beleidskader vastgesteld, 'De Kracht van Winterswijk'. De gemeenteraad heeft tijdens de behandeling van het beleidskader aangegeven vanaf de start betrokken te willen zijn bij de totstandkoming van het beleidsplan Wmo en Jeugd. Er is een projectgroep opgericht van raads- en commissieleden en ambtenaren om nadere invulling te geven aan het beleidsplan. Om burgers te betrekken in het beleid heeft de projectgroep interviews gehouden met inwoners en organisaties. In 2018 is een nieuw beleidsplan vastgesteld voor Wmo en Jeugd genaamd 'Meedoen in Winterswijk'. In het beleidskader worden acht speerpunten genoemd:

1. Samenwerken

Toekomstbestendige zorg moet dichtbij de inwoner worden georganiseerd en gaat uit van de (hulp)vragen van de inwoner. Professionals vanuit verschillende domeinen werken in de lokale context samen met inwoners en vrijwilligers aan een passend aanbod om de hulpvraag te beantwoorden. Bij de decentralisatie is nadrukkelijk de wens genoemd om te komen tot één gezin, één plan. Hiervoor is samenwerking tussen de gemeente, zorgaanbieders, onderwijs en andere betrokken organisaties nodig. Ook zijn betere afspraken in de regiovoering een randvoorwaarde. Door een integrale intake en verordening voor het hele sociaal domein – dus naast Wmo en de Jeugdwet ook voor de Participatiewet en leerlingenvervoer – wil Winterswijk meer maatwerk en samenhang bieden en dichter bij één gezin, één plan komen.

Met dit speerpunt wil de gemeente de laagdrempeligheid en herkenbaarheid van De Post, Ondersteuningsteam en Preventie Platform Jeugd verbeteren. Daarnaast werkt de gemeente om de integrale aanpak te bevorderen aan een pilot waarin een medewerker van Sociale dienst Oost Achterhoek (SDOA) een aantal dagdelen in De Post werkt. Om afspraken te maken in de regiovoering organiseert de gemeente periodiek een multidisciplinair overleg.

2. Armoedebestrijding

Winterswijk is in 2018 met een brede en langjarige aanpak van armoede gestart met als doel een armoedevrij Winterswijk in 2040 en het doorbreken van generatiearmoede. In 2023 is besloten om met ingang van 2024 te stoppen met de opgave armoede.

3. Gezondheid



De regionale visie sociaal domein Achterhoek en het regionaal preventieprogramma sociaal domein/volksgezondheid vormen de basis voor een lokale integrale aanpak om fysieke en mentale gezondheid te bevorderen. De gemeente zet in op het koppelen van gezondheid met andere beleidsterreinen om een integrale aanpak te bewerkstelligen. Ook wil de gemeente de samenhang tussen gezondheid, milieu, veiligheid, ruimtelijke ordening en de leefomgeving vergroten en dit verder uitwerken in de Omgevingsvisie.

4. Werken

Werk, en het hebben van een stabiel inkomen is een belangrijke pijler onder één gezin, één plan. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt hebben te maken met veel verschillende regelingen (Wajong, Participatiewet, Wsw, Wmo-dagbesteding). Dit heeft als effect dat de ondersteuning vanuit de verschillende regelingen onvoldoende op elkaar aansluit. Winterswijk wil een doorgaande ontwikkellijn realiseren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Wajong, Participatiewet, Wsw en Wmo-dagbesteding). Voor de doorgaande ontwikkellijn ontwikkelt de gemeente samen met SDOA een visie waarmee aansluiting wordt gezocht bij de belevingswereld van inwoners en, waar het meerwaarde heeft, ruimte is voor lokale initiatieven.

5. Participeren en eenzaamheid

Winterswijk wil naar een inclusieve samenleving. Dit wordt verder uitgewerkt in de opgave inclusie. Daarnaast wil de gemeente dat voorzieningen toegankelijk en laagdrempelig zijn.

6. Preventie

Door in te zetten op preventie verwacht de gemeente dat mensen eerder hulp krijgen en dat de aanspraak op gespecialiseerde, tweedelijnszorg structureel afneemt. Een belangrijk onderdeel van preventie is voorlichting en ontwikkeling van vaardigheden op scholen. Winterswijk wil samen met het onderwijs een breed en passend voorlichtingsaanbod organiseren. Ook vindt de gemeente het belangrijk om te normaliseren. Veel problemen van inwoners zijn problemen die bij het leven of een levensfase horen. Hiervoor is zorg van een arts of gemeente niet nodig. Daarnaast wil de gemeente kleine problemen klein houden door de eigen kracht van inwoners te versterken en zo nodig vroegtijdig bij te springen. Zo is er de website WijWinterswijk.nl waar inwoners op een laagdrempelige manier antwoord op veel vragen kunnen vinden. Op deze site krijgt het Sociaal Team een prominente plaats om de drempel te verlagen en de bekendheid van het team te vergroten. De gemeente zet verder in op het doorontwikkelen van het Ondersteuningsteam om zoveel mogelijk tweedelijns hulpverlening te voorkomen. Daarnaast ondersteunt Winterswijk het Preventie Platform Jeugd.

7. Bestrijden laaggeletterdheid

Er zijn in Winterswijk voldoende organisaties die mensen die moeite hebben met lezen en schrijven, kunnen opvangen. Inwoners worden in de praktijk wel geattendeerd op de mogelijkheden maar toch is voor veel mensen de drempel om daar op af te stappen te hoog. De gemeente zet in op het scholen van de medewerkers van het Sociale Team in het herkennen en bespreekbaar maken van laaggeletterdheid. Ook ondersteunt de gemeente het TaalTeam Achterhoek in het zorgen voor een warme overdracht naar bestaande initiatieven.

8. Wonen

Winterswijk wil dat inwoners zo lang mogelijk, veilig en gezond, thuis kunnen wonen in hun eigen omgeving. Het is voor jongeren lastig om aan een zelfstandige woonruimte te komen. Ze komen over het algemeen in minder gewilde woningen terecht. Met name voor kwetsbare jongeren die uit een residentiële instelling komen of jongeren die niet meer bij hun ouders kunnen wonen, vormt dit een risico. Doetinchem is vanuit het Rijk gekozen om als centrumgemeente maatschappelijke opvang en het beschermd wonen uit te voeren. Winterswijk voert het beschut wonen zelf uit, omdat deze doelgroep ook daadwerkelijk in de lokale



gemeente woont. Vanaf 2022 zijn alle gemeenten zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van beschermd wonen. In de Regionale uitvoeringsagenda opvang en bescherming met aanbieders van beschermd wonen heeft de gemeente invulling gegeven aan het onderdeel (beschermd) wonen. Daarnaast speelt nog dat een deel van de inwoners die nu een indicatie hebben voor beschermd wonen, richting Wet langdurige zorg (Wlz) gaan.

Aan de uitvoering van de wettelijke taken in het sociaal domein ligt de Verordening sociaal domein Winterswijk 2024 ten grondslag. Bij het toepassen van de regels uit de verordening houdt de gemeente rekening met de doelen vanuit het wettelijk kader en gaat ook uit van een aantal kernwaarden. Deze kernwaarden zijn in bijlage I opgenomen.

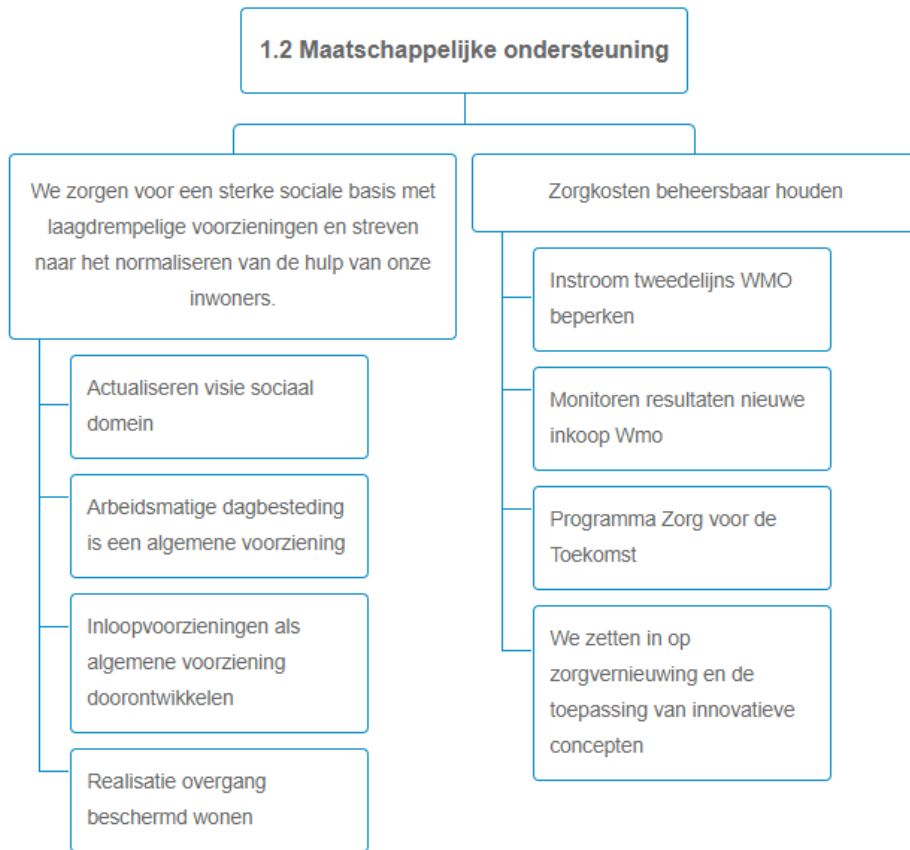
2.1.2. Doelstellingen

Het beleidskader is in begrotingen uitgewerkt en geconcretiseerd. De beleidsvelden Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd worden in de jaarstukken toegelicht in het programma Sociaal krachtig Winterswijk. De overkoepelende ambitie is 'Iedereen doet mee!' en deze ambitie wordt vertaald naar het realiseren van vitaliteit en gezondheid. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe de doelstellingen in de jaarstukken zijn uitgewerkt.

De ambitie van de gemeente Winterswijk op het beleidsveld maatschappelijke ondersteuning is als volgt:
"We zetten in op een goede fysieke en sociale infrastructuur waarbij zorgplicht, een dekkend zorglandschap en een minimale sociale basis uitgangspunt zijn. Daarnaast hebben we zorg ingekocht die kwalitatief goed en betaalbaar is en die stimuleert tot zorginnovatie en samenwerking."¹

Daaruit vloeien twee doelstellingen voort, namelijk het zorgen voor een sterke sociale basis en het beheersbaar houden van de zorgkosten. In figuur 1 worden deze doelstellingen en de bijbehorende activiteiten schematisch weergegeven.

¹ Gemeente Winterswijk (2024). Programmabegroting 2024.



Figuur 1. Programmabegroting 2024 Gemeente Winterswijk.

Op het beleidsveld Jeugd heeft de gemeente Winterswijk de volgende ambitie gesteld:

"Gelijke kansen voor ieder kind. Alle kinderen moeten veilig, gezond en kansrijk in Winterswijk kunnen opgroeien.²"

² Gemeente Winterswijk (2024). Programmabegroting 2024.



Figuur 2. Programmabegroting 2024 Gemeente Winterswijk.

De gemeente wil op dit gebied drie doelstellingen bereiken, namelijk het normaliseren van de zorg om de instroom in geïndiceerde voorzieningen te beperken, het beheersen van de zorgkosten door met de inkoop te sturen op zorgvernieuwing en ervoor zorgen dat ouders goed voor hun kinderen kunnen zorgen. In figuur 2 worden de activiteiten horend bij deze doelstellingen weergegeven.

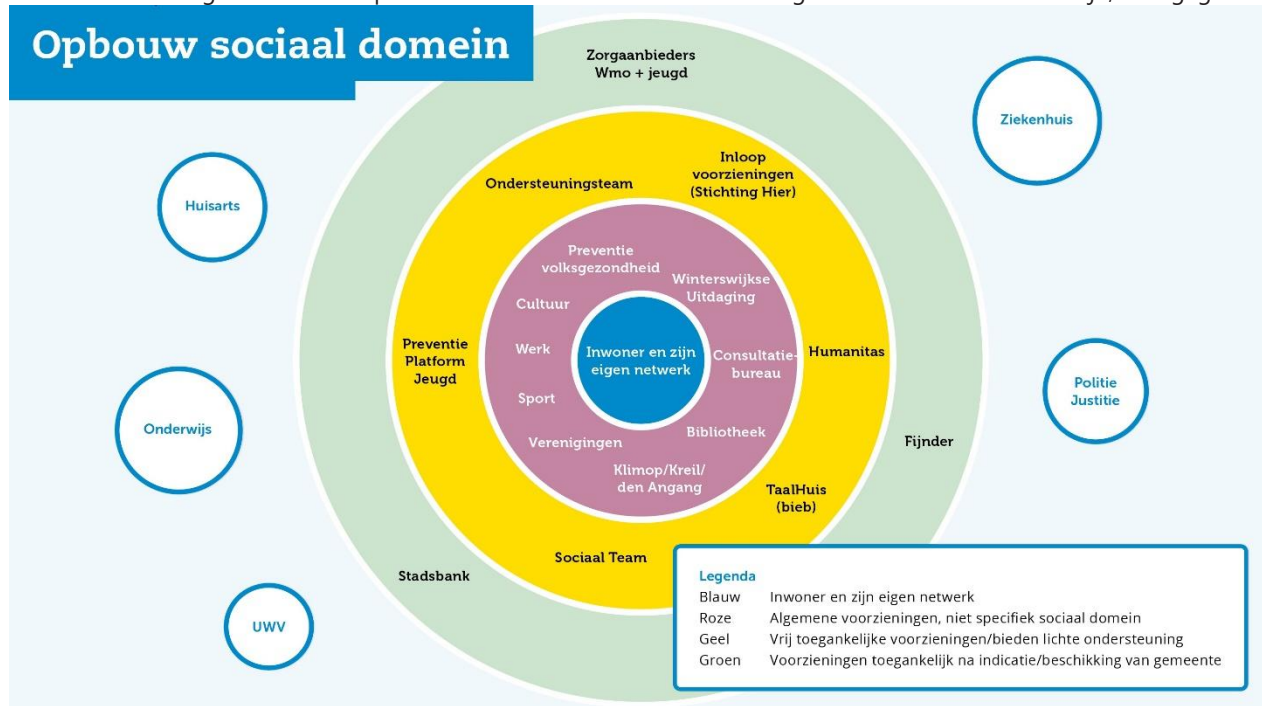
De doelstellingen zoals beschreven in de begroting functioneren niet richtinggevend genoeg. Uit de gesprekken blijkt dat zij met de doelstellingen niet uit de voeten kunnen in het dagelijkse beleid en de uitvoering. De huidige visie waar de doelstellingen op gebaseerd zijn, wordt als hoog over ervaren. In de visie is ruimte voor de raad om uitwerking te geven aan haar kaderstellende rol. Hierin kan richting worden gegeven aan wat de gemeente Winterswijk belangrijk vindt en wil bereiken in het sociaal domein. In een nieuwe visie moet dit meer uitgewerkt worden.



2.2. Organisatie en samenwerking

2.2.1. Opbouw sociaal domein in Winterswijk

In onderstaande figuur wordt de opbouw van het sociaal domein en de organisaties die hierin actief zijn, weergegeven.



Figuur 3. Opbouw sociaal domein in de gemeente Winterswijk

In het midden van de figuur staat de inwoner en zijn eigen netwerk. In de Verordening sociaal domein 2024 is vastgelegd dat de inwoner in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor het oplossen van zijn probleem. Indien nodig, vult de gemeente de mogelijkheden van de inwoner en zijn sociale netwerk aan.

Direct om de cirkel van de inwoner en zijn sociale netwerk heen bevinden zich algemene voorzieningen. Deze zijn niet specifiek op het sociaal domein gericht maar kunnen wel een bijdrage leveren aan het realiseren van zelfredzaamheid. Het gaat voor de Wmo bijvoorbeeld over de hulp aan buurthuizen en verenigingen of het beiden van een ontmoetingsruimte voor mensen die eenzaam zijn. Vanuit de Jeugdwet kan het gaan over vroegsignalering bij het consultatiebureau of op de kinderopvang.

Een stap verder liggen de vrij toegankelijke voorzieningen waaruit lichte ondersteuning geboden wordt. Voor deze voorzieningen is geen besluit van de gemeente nodig en ook geen verwijzing door een huisarts, medisch specialist of jeugdarts. Lichte vormen van ondersteuning worden, waar nodig, geboden door het Sociaal Team bij De Post en het Ondersteuningsteam. Deze onderdelen van de gemeentelijke organisatie vormen ook de toegang tot Wmo en Jeugdhulp, in paragraaf 3.3 wordt dit verder toegelicht. Een voorbeeld hiervan is het inloopspreekuur van De Post, waar



inwoners terecht kunnen met vragen over onder andere wonen, ziekte van zichzelf of een naaste of het maken van vrienden. Vanuit de Jeugdwet zijn de volgende vormen van hulp vrij toegankelijk ³:

- opvoed- en opgroeiondersteuning;
- informatie, advies en trainingen;
- jeugdgezondheidszorg;
- jongerenwerk;
- ondersteuning bij opleidings- en loopbaankeuzes;
- een vertrouwenspersoon via het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ);
- cliëntondersteuning.
- het Ondersteuningsteam van de gemeente
- een praktijkondersteuner jeugd (POH) op een aantal huisartsenpraktijken binnen de gemeente.

In de laatste cirkel liggen de voorzieningen die alleen toegankelijk zijn nadat de inwoner een indicatie of beschikking van de gemeente heeft gekregen. Deze hulp-op-maat wordt op de inwoner afgestemd. Voor de hulp-op-maat gelden voorwaarden die zijn vastgelegd in de Beleidsregels handhaving en naleving kwaliteit Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en Jeugdwet en het Kwaliteitskader Wmo 2015 en Jeugdwet van SDA.

Hieromheen liggen instellingen als de huisarts, politie of het onderwijs die een signalerende functie kunnen hebben.

2.2.2. Organisatie

In het beleidsplan is opgenomen dat de gemeente Winterswijk meer maatwerk en samenhang wil bieden door een integrale intake en verordening voor het hele sociaal domein.⁴ In het kader van één gezin, één plan streefde de gemeente naar één integrale verordening voor het sociaal domein. De Participatiewet, Wmo, Jeugdwet en het leerlingenvervoer kenden namelijk allemaal een eigen intake en verordening. In de nieuwe Verordening sociaal domein Winterswijk 2024 zijn bovengenoemde wetten en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), Wet inburgering 2021 (Wib), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), Wet kinderopvang (Wko) en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) verenigd.

Het sociaal domein is breed. Dit kan een uitdaging vormen voor de mate waarin integraal gewerkt wordt. Om de verbinding tussen beleid en uitvoering te versterken, is er de afgelopen jaren op een aantal punten ingezet. Zo is er tussen consultants en beleidsmedewerkers binnen de gemeente regelmatig contact en overleg. Ook is enige tijd geleden gestart met een overleg tussen het Sociaal Team en beleidsmedewerkers. Wmo-consultanten zitten één dag per week op de Post om de verbinding kort te houden. Sinds januari werken de gemeente en het Sociaal Team ook vanuit eenzelfde systeem. Ook het Ondersteuningsteam werkt in ditzelfde systeem. Echter, verschilt de werkwijze die hier gehanteerd wordt nog van die van de gemeente en het Sociaal Team.

Ook de afspraken over de regievoering vormen nog een knelpunt voor het komen tot een integrale werkwijze. De regie bij Jeugd lijkt duidelijker afgebakend. Hierin is onderscheid gemaakt tussen casusregie en procesregie. De casusregie ligt bij het Ondersteuningsteam, terwijl de procesregie ligt bij de consultant van de gemeente. Op het gebied van Wmo is er nog geen duidelijke richting gegeven in de regievoering. Bij veiligheidscasussen ligt de regie sowieso bij de consultant. Ook over casussen waar een samenloop van voorzieningen is, zijn geen uitgangspunten vastgelegd in

³ Gemeente Winterswijk (21 december 2023). *Verordening sociaal domein Winterswijk 2024*.

⁴ Gemeente Winterswijk (2018). *Meedoen in Winterswijk. Beleidsplan Wmo & Jeugd*.



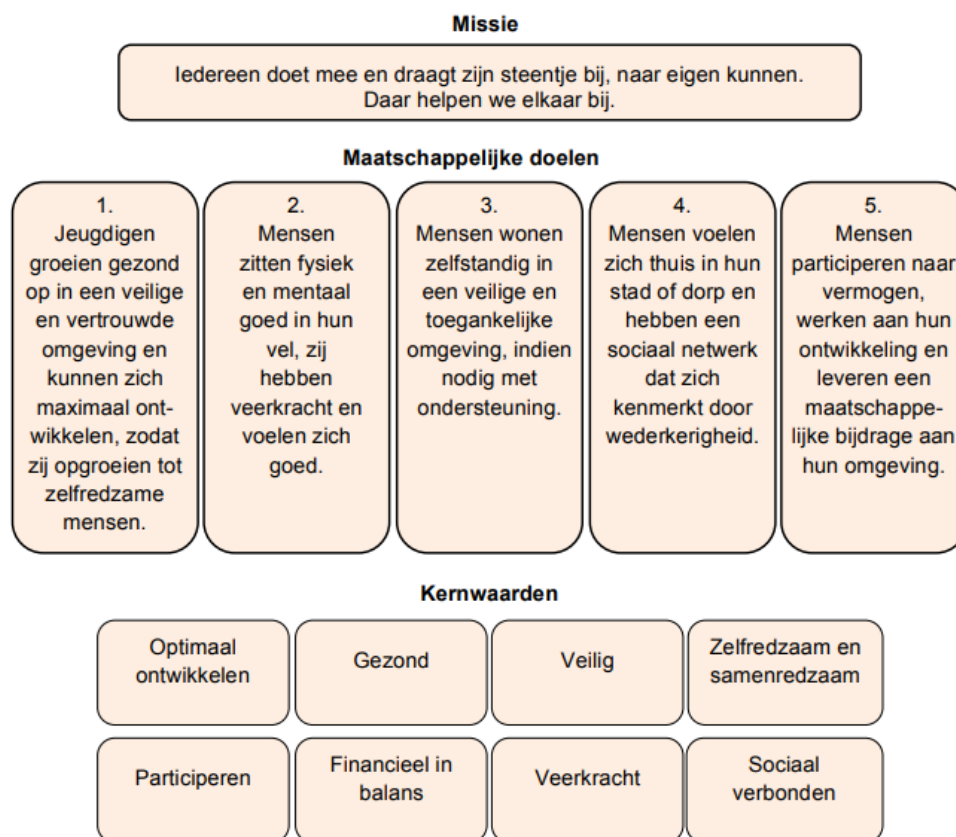
beleidskaders. Uit de gesprekken blijkt dat het vaak nog consulentafhankelijk is waar de verantwoordelijkheid voor de regie is belegd.

2.2.3. Samenwerking

De inrichting en organisatie van het sociaal domein na de decentralisaties is niet alleen lokaal, maar ook regionaal ontwikkeld. Vooruitlopend op de decentralisaties hebben de Achterhoekse gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oude IJsselstreek, Oost Gelre en Winterswijk besloten om samen te werken in het Sociaal Domein Achterhoek. De belangrijkste reden was om samen efficiënter en effectiever de transitie aan te kunnen pakken. Met Aalten en Oost Gelre werkt Winterswijk bovendien samen in het Ondersteuningsteam Oost Achterhoek voor jongeren tot 23 jaar. In paragraaf 2.3 wordt hier verder op ingegaan. Daarnaast neemt Winterswijk deel aan het Preventie Platform Jeugd Oost Achterhoek (PPJ) samen met de gemeenten Aalten, Berkelland en Oost Gelre. In de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet spelen bovendien ook huisartsen en het onderwijs een rol. De gemeente is uiteindelijk verantwoordelijk voor de regievoering en daarmee de samenwerking met zorgaanbieders, onderwijs en andere betrokken organisaties.

Sociaal Domein Achterhoek

De samenwerking in Sociaal Domein Achterhoek richt zich met name op de Wmo en Jeugdhulp. Aanvankelijk stond de samenwerking in het teken van de transitie, de overdracht van taken en verantwoordelijkheden van Rijksoverheid naar gemeenten. Het was vooral gericht op de inkoop van ondersteuning en zorg voor Wmo en Jeugdwet en de uitvoering daarvan. Begin 2017 is besloten om de samenwerking meer gestructureerd op te pakken in de overtuiging dat samen meer bereikt kan worden dan afzonderlijk. Na het afronden van de transitie zijn de gemeenten het vervolgproces aangegaan waarin de transformatie centraal staat. In deze fase hebben de Achterhoekse gemeenten een visie op het sociaal domein opgesteld: 'Samenwerken om elkaar te versterken'. Doel van de visie is om kwalitatief betere en kosten effectievere resultaten te realiseren. In onderstaande figuur wordt de visie op het sociaal domein in de Achterhoek weergegeven.



Figuur 4. Missie en doelen. Sociaal domein Achterhoek (2017). Samenwerken om elkaar te versterken.

De acht kernwaarden – optimaal ontwikkelen, gezond, veilig, zelfredzaam en samenredzaam, participeren, financieel in balans, veerkracht, sociaal verbonden – vormen de pijlers van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma van SDA.

Over het algemeen strookt het beleidskader van de gemeente Winterswijk met de visie van het SDA. De speerpunten van de gemeente Winterswijk sluiten goed aan bij de maatschappelijke doelen en kernwaarden van SDA. Op het gebied van Jeugd benadrukken beide organisaties het belang van een veilige en vertrouwde omgeving voor jeugdigen. De gemeente Winterswijk richt zich op het creëren van een omgeving waarin jeugdigen veilig en gezond kunnen opgroeien en zich maximaal kunnen ontwikkelen, zoals blijkt uit de ambities in de programmabegroting. Dit sluit aan bij de eerste maatschappelijke doelstelling van SDA, waarin het streven naar zelfredzaamheid en maximale ontwikkeling van jeugdigen centraal staat. Wat betreft maatschappelijke ondersteuning, ondersteunen de kernwaarden van SDA – zoals zelfredzaam en samenredzaam, participeren en financieel in balans – het streven van de gemeente Winterswijk naar een inclusieve samenleving waarin mensen naar vermogen deelnemen en ondersteund worden waar nodig. Wel opvallend, is dat in de visie van het SDA wordt gesproken over regievoering in het kader van één gezin, één plan, één regisseur terwijl Winterswijk alleen spreekt over één gezin, één plan. De regievoering en waar de verantwoordelijkheid voor casussen ligt, wordt niet direct duidelijk in het Winterswijkse beleidskader.

Ook is in Sociaal Domein Achterhoek het gezamenlijk contract- en leveranciersmanagement (CLM) voor Wmo- en jeugdhulp vormgegeven. Het regionale team CLM is verantwoordelijk voor het contract- en leveranciersmanagement voor de (gedefinieerde) regionale aanbieders en voor het informatiebeheer en –management. Ook is het



kwaliteitsbeleid en het daarbij horende toezicht ondergebracht bij het CLM-team. De lokale contractmanager zorgt voor het contract- en leveranciersmanagement voor lokale zorgaanbieders en sluit ook aan bij een deel van de contractgesprekken op regionaal niveau. De lokale contractmanager is daarnaast de linking pin tussen de uitvoering in Winterswijk en het CLM en haalt signalen richting aanbieders op vanuit de uitvoering.

In 2022 sloten de gemeenten in het SDA nieuwe contracten af voor het leveren van zorg en ondersteuning in het kader van de Wmo en Jeugdwet. In bijlage II is een overzicht te vinden van de segmenten die door SDA worden ingekocht. Hieruit blijkt dat Winterswijk alle segmenten via SDA inkoopt, ook lichte ambulante vormen van hulp. Per 1 juli zijn 59 (consortia van) zorgaanbieders gecontracteerd. Er is gekozen voor een nieuwe werkwijze waarbij een grotere rol voor de zorgaanbieder is weggelegd. De zorgaanbieder draagt meer verantwoordelijkheid dan voorheen voor hoe de gewenste zorg en ondersteuning wordt uitgevoerd, uitgaande van de wensen van de inwoner. De bekostiging van de zorg was voorheen PxQ-bekostiging, maar vindt nu plaats op basis van een lumpsumconstructie. De contracten hebben een looptijd van drie jaren en lopen dus tot 1 juli 2025 door, met een optie om deze twee keer met twee jaar te verlengen.

Om een besluit te kunnen nemen over de contractverlenging per 1 juli 2025 is eind 2023 een evaluatie uitgevoerd naar de zorginkoop en nieuwe werkwijze van SDA. Uit de evaluatie blijkt dat er wel draagvlak is voor de nieuwe werkwijze, mits kanttekeningen (vanuit alle partijen dus gemeenten, consultants en zorgaanbieders) worden aangepakt. Zo bestaan er interpretatieverschillen tussen de verschillende stakeholders over de vertaling van de visie naar de praktijk. Ook vindt er nauwelijks sturing en monitoring plaats vanuit de gemeente. Voor zorgaanbieders is het niet duidelijk op basis van welke kpi's de doelrealisatie wordt bepaald. Bovendien staat de samenwerking op management- en bestuurlijk niveau onder druk vanwege onderhandelingen over financiën en een gebrek aan vertrouwen aan beide kanten.⁵ Op basis van de uitkomsten van de evaluatie hebben de colleges van de Achterhoekse gemeenten besloten om te stoppen met de huidige aanbesteding en een nieuw aanbestedingstraject op te starten. verwachting zal in oktober 2024 een go/no go moment plaatsvinden rond de inkoopstrategie.

Preventie Platform Jeugd

Het PPJ is een samenwerking tussen de gemeenten Aalten, Berkelland, Oost Gelre en Winterswijk en (zorg)organisaties gericht op het gezond, stabiel en veilig opgroeien van kinderen en jongeren tot en met 23 jaar in de gemeenten. De deskundigheid van de verschillende organisaties die werken met kinderen, jongeren en/of opvoeders wordt in het PPJ gebundeld. De betrokken partijen bespreken signalen en vragen die vaak voorkomen. Afhankelijk van de vraag biedt het PPJ een preventief aanbod rondom verschillende thema's zoals echtscheiding, armoede, opvoeden, alcohol- en drugspreventie en weerbaarheid. In een interview met het Ondersteuningsteam wordt aangegeven dat zij regelmatig inwoners wijzen op het aanbod van het PPJ.

Onlangs is een evaluatie uitgevoerd naar het PPJ. Hierin wordt geconcludeerd dat PPJ goede handvatten biedt aan ouders om te kunnen opvoeden. Toch bestaat er ontevredenheid over de huidige structuur en samenwerking binnen het PPJ. Bovendien blijkt dat grote problemen en duurdere zorg niet (voldoende) worden voorkomen door de inzet van het PPJ. Naar aanleiding van deze evaluatie is de structuur van het PPJ aangepast. In paragraaf 6.1 gaan we verder in op de evaluatie van het PPJ.

Huisartsen

Huisartsen vormen een belangrijk toeleidingskanaal naar Jeugdhulp. In de Jeugdwet is opgenomen dat jeugdhulp toegankelijk is na verwijzing door de huisarts en dat gemeenten en huisartsen samen in gesprek gaan over de nadere

⁵ I&O Research (29 november 2023). *Evaluatie zorginkoop en nieuwe werkwijze SDA*.



invulling van de werkwijze en hier samen afspraken over maken. In 2022 kwam 55% van de aanvragen voor tweedelijnszorg op het gebied van Jeugd van externe doorverwijzers zoals huisartsen. Dit beperkt het inzicht van de gemeente in (de aard van) doorverwijzingen. Uit de gesprekken met betrokkenen in de uitvoering en het beleid blijkt dat de samenwerking met huisartsen wisselend is. In Winterswijk is de afgelopen tijd ingezet op het plaatsen van praktijkondersteuners voor huisartsen (POH), zowel voor de jeugd als volwassenen. Het Sociaal Team heeft met een aantal huisartsenpraktijken overleggen en werkt samen met de POH voor volwassenen. Met de overige huisartsenpraktijken ervaren beleidsmedewerkers de samenwerking als moeizamer. In 3 van de 6 huisartsenpraktijken in Winterswijk is een POH jeugd vanuit het OT aanwezig. De samenwerking met huisartsen wordt vanuit het OT positiever ervaren, er zijn korte lijnen tussen het Ondersteuningsteam en de huisartsen.

Onderwijs

Gemeenten hebben een regierol waar het gaat om de verbinding tussen diverse domeinen, waaronder ook het onderwijs. Het onderwijs is allereerst een belangrijke vindplaats. Daarnaast wordt in Winterswijk de school betrokken bij het hulpverleningsplan. Het Jongerenwerk bij De Post stemt ook af met het onderwijs. Aan iedere school in Winterswijk is een medewerker van het Ondersteuningsteam gekoppeld. Als er intensievere vragen aan bod komen in de zorgteams op school sluit een medewerker van het Ondersteuningsteam aan. Ook hier geven betrokkenen aan dat de samenwerking met scholen wisselend is.

2.3. Toegang

2.3.1. Inrichting toegang

De toegang tot hulp op het gebied van Wmo en Jeugd is in Winterswijk bij De Post en het Ondersteuningsteam Oost Achterhoek belegd. Bij De Post werkt het Sociaal Team. Het Sociaal Team Winterswijk is een generalistisch team dat bestaat uit hulpverleners en welzijnswerkers en als voorpost fungeert voor de jeugd- en Wmo-consulenten. Het Sociaal Team heeft elke werkdag een inloopspreekuur waar inwoners terecht kunnen met vragen. Het Sociaal Team vormt een belangrijke loket en inlooffunctie aan de voorkant van de toegang en biedt naast informatie ook lichte vormen van begeleiding en ondersteuning. De taken van het Sociaal Team zijn de afgelopen jaren steeds verder uitgebreid. De externe welzijnsorganisaties in Winterswijk zijn stopgezet en het welzijnswerk is bij het Sociaal Team ondergebracht. Ook is het maatschappelijk werk en de sociaaljuridische dienstverlening hier belegd.

Het Ondersteuningsteam is voor de gemeenten Aalten, Oost Gelre en Winterswijk het team voor vragen rondom opgroeien en opvoeden. Het OT begeleidt kinderen/jongeren van 0-23 jaar en hun gezin in nauwe samenwerking met de organisaties voor jeugdhulp. Het OT biedt korte ambulante hulpverlening, doet de intake en kan doorverwijzen naar 2^e-lijnsvoorzieningen. De medewerkers van het OT zijn ambtenaren die in dienst zijn bij één van de drie gemeenten. Het OT heeft één begroting waaraan iedere gemeente een deel aanlevert. Het OT schat in dat zij grofweg 60% van de vragen die bij het OT binnenkomt, hier ook kan oplossen. De overige hulpvragen worden doorgezet naar 2^e-lijnszorg.

Zoals in paragraaf 2.2 is genoemd, wilde de gemeente Winterswijk meer maatwerk en samenhang bieden door een integrale intake voor het hele sociaal domein in te voeren. In samenwerking met de gemeenten Berkelland en Oost Gelre is 'Samen aan het stuur' ingericht om een brede intake in te voeren bij klanten met een vraag op het gebied van inkomensondersteuning. Samen aan het stuur is dus eigenlijk bedoeld voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. Maar onderdeel van Samen aan het stuur was ook de aanpassing van de gemeentelijke organisaties voor de integratie van de integrale toegang voor het brede sociaal domein in de gemeenten. De integrale toegang geldt dus ook voor Wmo en de Jeugdwet. Op de website van de gemeente is de informatie rond Wmo, Jeugd, Participatiewet en



schuldhulpverlening aangevuld. In de nieuwe situatie kunnen inwoners die een hulpvraag hebben binnen het gehele sociaal domein terecht bij hun eigen gemeente. Screeningsmedewerkers vanuit de sociale teams en het werkleerbedrijf vragen breed uit, bepalen op basis van het gesprek waar de vraag het beste opgelost kan worden en wijst de inwoner op voorliggende voorzieningen.

Uit de gesprekken met betrokkenen in het beleid en de uitvoering blijkt dat de inrichting en uitvoering van één integrale intake in de praktijk niet loopt zoals beoogd in Samen aan het Stuur. Dit is ook te zien aan de versnipperde wijze waarop de toegang is georganiseerd. Voor vragen omtrent Jeugdhulp kunnen inwoners bij de Post en het Ondersteuningsteam terecht, voor Wmo bij de Post. Tussen het Sociaal Team en Ondersteuningsteam wordt onderscheid gemaakt in de ondersteuning aan respectievelijk 18+ en 18- inwoners. Inwoners kunnen ook aan de POH vragen stellen, hiervoor zijn overigens geen duidelijke werkafspraken vastgesteld. De verantwoordelijkheid voor de intake en beoordeling van aanvragen voor 2^e-lijnszorg ligt vervolgens bij consulenten van de gemeente. Inwoners hebben hierdoor te maken met twee verschillende gezichten die sommige vragen opnieuw stellen. Dit kan het voor de inwoner bovendien bemoeilijken om te weten bij wie hij of zij terecht kan met welke vraag.

2.3.2. Behandeling hulpvragen

Als het inwoners niet lukt om hun hulpvraag zelf of in hun eigen netwerk op te lossen, kunnen zij hulp vragen aan de gemeente. In de verordening sociaal domein 2024 staat beschreven hoe inwoners een hulpvraag kunnen melden en hoe de gemeente deze vraag vervolgens behandelt en tot een besluit komt.

Hulpvragen Wmo

Voor vragen over de Wmo kunnen inwoners van Winterswijk bij De Post terecht. Inwoners die Wmo wonen of maatschappelijke opvang nodig hebben, kunnen zich ook melden bij de gemeente Doetinchem. Bij De Post werkt het Sociaal Team. Als een inwoner bij De Post met een vraag of probleem aankomt, wordt eerst gekeken wat de inwoner zelf of met hulp van het eigen netwerk kan oplossen. Als blijkt dat een inwoner verdere hulp nodig heeft, voert de inwoner een gesprek met een Wmo-consulent van de gemeente.

Hulpvragen Jeugd

Voor jeugdhulp kan de inwoner ook bij De Post terecht. Als blijkt dat de hulpvraag een jongere tot 23 jaar betreft, waarbij wordt ingeschat dat een integrale intake noodzakelijk is, wordt deze vraag doorgezet naar het Ondersteuningsteam Oost Achterhoek. Inwoners kunnen ook zelf direct terecht bij het Ondersteuningsteam voor vragen. In de intake wordt gekeken naar de vragen. Soms kunnen hulpvragers met advies, informatie of lichte opvoedondersteuning zelf verder. Zo nodig, onderzoekt het Ondersteuningsteam of er mensen in het eigen netwerk zijn die hulp kunnen bieden. Als dit niet voldoende blijkt, maakt het Ondersteuningsteam samen met de inwoner een plan van aanpak waarin ze kijken welke organisatie passende ondersteuning kan bieden. Als specialistische jeugdzorg nodig is, kijkt een jeugdconsulent van de gemeente mee. Waar nodig wordt ook de expertise van de gedragswetenschapper van het OT ingezet.

Behandeling hulpvragen

Na de melding van de hulpvraag wordt een gesprek gevoerd met de inwoner. Het doel van dit gesprek is om een goed beeld te krijgen van de hulpvraag, het effect dat de inwoner met de hulpvraag wil bereiken en de persoonlijke situatie. Na het gesprek rondt de medewerker van het sociaal team of het OT het onderzoek af. De uitkomsten van het onderzoek worden verwerkt in het ondersteuningsplan. Als duidelijk is geworden dat het eigen netwerk of voorliggende voorzieningen niet toereikend zijn om te voorzien in de hulpvraag van de klant, kan de inwoner vervolgens een aanvraag doen om te bepalen of de gemeente hulp gaat verlenen en zo ja, welke vorm van hulp. Voor



integrale Wmo ondersteuning, Wmo wonen en jeugdhulp dient het ondersteuningsplan als aanvraagformulier. In het beoordelen van de aanvraag kijkt de gemeente altijd eerst wat de inwoner zelf kan doen om het probleem op te lossen, bijvoorbeeld met hulp uit het sociale netwerk of van andere organisaties. Na de beoordeling van de aanvraag ontvangt de inwoner een brief van de gemeente met daarin het besluit of de gemeente wel of geen hulp geeft. Als de gemeente hulp geeft, staat in het besluit ook of de hulp in natura (product of dienst), in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb), in geld of op een andere manier wordt gegeven.

Inwoners die zijn aangewezen op 24 uur per dag zorg nabij of permanent toezicht kunnen uit de Wet langdurige zorg (Wlz) deze zware, intensieve vormen van zorg ontvangen. Deze doelgroep bestaat vooral uit kwetsbare ouderen, mensen met een ernstige handicap of psychische aandoening. Om voor de Wlz in aanmerking te komen, is een indicatie nodig van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). De Wlz is een volksverzekering. Vanaf 18 jaar betaalt de inwoner ook een eigen bijdrage voor zorg uit de Wlz. De kosten voor zorg worden dus niet door de gemeente betaald. Het doorverwijzen van inwoners die nu gebruikmaken van Wmo maatwerkvoorzieningen naar de Wlz kan voor de gemeente leiden tot een aanzienlijke kostenbesparing. Gemeenten gaan op verschillende manieren om met doorverwijzingen naar de Wlz. Er zijn enerzijds gemeenten die coulanter zijn en doen wat nodig is. Anderszijds zijn er gemeenten die wat 'harder' zijn en geen zorg verlenen die een inwoner vanuit de Wlz kan ontvangen. Hierdie keuzes kunnen in de uitvoering gedaan worden, maar een uitspraak over de samenloop en samenhang met de Wlz in de visie kan richting geven. Consulents bij de gemeente Winterswijk geven aan dat er geen beleid is vastgelegd op dit gebied. Vanuit de Wmo zijn consulents er wel actief mee bezig in de uitvoering, zij kunnen beoordelen of inwoners in de Wlz passen. Als dit het geval is, zetten zij in op het toeleiden van inwoners naar de Wlz. De extra inzet op zorg voor inwoners die eigenlijk Wlz cliënten zijn, vergt inzet en drukt op de organisatie.

2.4. Randvoorwaarden

In het beleidskader Meedoen in Winterswijk zijn randvoorwaarden opgenomen die noodzakelijk zijn voor het tot uitvoer brengen van bovengenoemde doelen voor Wmo en Jeugd. De genoemde randvoorwaarden zijn onder te verdelen in drie categorieën.

Inzicht in cijfers en prestaties

Winterswijk ziet het *inzicht in cijfers en prestaties* als randvoorwaarde om huidige werkzaamheden te kunnen evalueren. De gemeente maakt gebruik van verschillende instrumenten om de cijfers en prestaties te evalueren zoals de klanttevredenheidsonderzoeken, gezondheidsmonitors van de GGD en de eigen managementinformatie. *Managementinformatie* is bedoeld om verantwoording af te leggen, het beleid te evalueren en waar nodig bij te sturen. Hiervoor gebruikt Winterswijk, samen met acht Achterhoekse gemeenten, het programma Initi8 dat op basis van digitale facturen van Wmo- en jeugdhulp financiële en beleidsinformatie oplevert. De gemeente wil de managementinformatie zo ontwikkelen dat deze meer kwalitatieve informatie bevat om te kunnen beoordelen of de transformatiedoelen worden gerealiseerd. In het evalueren en monitoren van het beleid spelen inwoners en *adviesraden* een belangrijke rol. Inwoners worden betrokken bij het meekijken en adviseren van beleid binnen het sociaal domein. De Wmo-raad is de afgelopen jaren verbreed met thema's uit de Jeugdwet en daarvoor uitgebreid naar de Adviesraad Sociaal Domein. De adviesraad geeft gevraagd en ongevraagd advies over beleid en uitvoering in het sociaal domein.

Regionale samenwerking

Een deel van de uitvoering van het beleid geeft Winterswijk samen met andere gemeenten vorm. De ondersteuning in het kader van de Wmo en Jeugdwet wordt bijvoorbeeld regionaal ingekocht en er is een regionaal



preventieprogramma opgesteld. Het gezamenlijk aanpakken van het sociaal domein maakt een efficiëntere uitvoering mogelijk en is tevens een kennisplatform waar gemeenten onderling informatie kunnen uitwisselen en van elkaar kunnen leren. Het *Contract- en Leveranciers Managementteam* houdt zich bezig met het beheer van de gegunde contracten, de monitoring van de resultaten, het toezicht op de uitvoering (beheersing van de risico's) en de opbouw van de relatie met de contractpartners. Er is daarnaast een regionale toezichthouder sociaal domein die werkzaam is voor de Achterhoekse gemeenten. De regionale toezichthouder *toetst de kwaliteit van aanbieders* aan de hand van de eisen uit het inkoopdocument of de gewenste kwaliteit gewaarborgd is.

Financiën

Vanaf 2019 is de begroting gebaseerd op het aantal zorgvragers en de uitgaven van de voorgaande jaren. In hoofdstuk 5 gaan we verder in op de financiën en in hoeverre deze toereikend zijn.

2.5. Analyse

Beleid

Het beleid zoals dat nu is opgezet, past bij de tijd dat het is opgezet maar is voor nu te weinig richtinggevend om invulling te kunnen geven aan het sociaal domein en de veranderingen daarbinnen. Zoals ook de veranderingen vanuit de Hervormingsagenda Jeugd waarin wordt ingezet op een versterking van de sociale basis en het 'dichtbij doen wat dichtbij kan' op het gebied van zorg. Dat is ook terug te zien als het gaat om de vraag hoe positioneer je de toegang en wat verwacht je dat er in en rondom lichte vormen van begeleiding en ondersteuning gedaan kan worden. Met het oog op een preventieve werking en een sterke sociale basis kan de omslag gemaakt worden van de inzet van maatwerkvoorzieningen naar lichte vormen van begeleiding en ondersteuning aan de voorkant. Hiervoor is netwerkvorming tussen het sociaal domein en de sociale basis een randvoorwaarde. Door de samenwerking met scholen en huisartsen te versterken, kan meer ondersteuning uit algemene voorzieningen worden geboden.

Ook wat betreft regievoering op dossiers is het beleidskader niet richtinggevend genoeg. Dat wil niet zeggen dat in de uitvoering slechte dingen gebeuren, maar er moet vaak zelf op zoek gegaan worden naar een oplossing. Er wordt weinig rugdekking gevonden in de beleidsopzet.

Doelstellingen

Een doelstelling die zowel uit het beleidsplan als uit de jaarstukken doorklinkt, is het bevorderen van een integrale aanpak en samenwerking binnen het sociaal domein. Hierbij gaat het enerzijds om het faciliteren van een samenwerking tussen verschillende domeinen zoals Wmo en Jeugd maar ook met participatie, wonen, zorg en onderwijs. Anderzijds hoort hierbij ook de ambitie om te komen tot een integrale intake en verordening voor het hele sociaal domein. De integrale verordening is inmiddels gerealiseerd. Het invoeren van één integrale intake is in de praktijk minder eenvoudig uitvoerbaar, blijkt uit de gesprekken.

In het kader van integraliteit past ook de doelstelling één gezin, één plan, waarbij alle aspecten voor een gezin of huishouden op het gebied van het sociaal domein worden gecoördineerd en afgestemd. In het kader van regievoering is het voor de gemeente de taak om multidisciplinaire overleggen te organiseren en faciliteren. Waar in Winterswijk wordt gesproken over één gezin, één plan, wordt in het SDA hier één regisseur aan toegevoegd. Het ontbreekt in Winterswijk nog aan duidelijkheid rond één aangewezen regisseur. De afspraken rond regievoering zijn, voornamelijk voor de Wmo, op dit moment nog onvoldoende richtinggevend.



Een andere doelstelling die in de ambities van de gemeente Winterswijk naar voren komt, is de inzet op preventie en normalisering van problemen met als doel vroegtijdige signalering en interventie en een versterking van de eigen kracht van inwoners. In het verlengde hiervan zet Winterswijk in op het bevorderen van de laagdrempeligheid en herkenbaarheid van voorzieningen. Bijvoorbeeld door het inloopsprekuur dat het Sociaal Team elke dag houdt in De Post. Gezien de ontwikkelingen in het sociaal domein is het belangrijk om meer richting te geven in het beleid aan het samenspel tussen de sociale basis en het sociaal domein.

Organisatie en samenwerking

Het sociaal domein is groot en er vallen veel beleidsvelden onder. Het delen van kennis en het kennen van elkaar, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie, is belangrijk. Uit de gesprekken blijkt dat de wisselwerking tussen beleid en uitvoering beperkt is. Het is van belang dat beleid wordt meegenomen in keuzes en ontwikkelingen in de uitvoering en dat, andersom, de uitvoering aan de voorkant van beleidsprocessen vroegtijdig wordt betrokken en meegenomen. En dat het beleid terugkoppelt wat er in besluitvormingstrajecten gebeurt. Zo ontstaat een leerloop van kennis delen, kennis uitwisselen en reflecteren op wat er gedaan wordt. Dat is nog niet iets dat ingebakken zit in de gemeente, blijkt uit de gesprekken. Er zijn betrokkenen die aangeven dat ze elkaar onvoldoende kennen om goed te kunnen samenwerken aan het sociaal domein.

Niet alleen voor de samenwerking binnen de gemeente, maar ook tussen de gemeente en huisartsen of onderwijs is het delen van kennis en ervaring van belang. De ervaringen in Winterswijk met huisartsen en scholen zijn wisselend. De netwerkvorming met deze partijen is zoals eerder genoemd, cruciaal in het versterken van de sociale basis en de verschuiving naar meer algemene voorzieningen. De samenwerking tussen gemeenten en betrokken (zorg- en welzijns)organisaties in het PPJ loopt ook nog niet optimaal. Door in te zetten op het versterken van de samenwerking kan de inzet van het PPJ op het voorkomen van grote problemen en duurdere zorg vergroot worden.

Toegang

De laagdrempeligheid en bekendheid onder inwoners van De Post wordt door betrokkenen onderstreept als een sterk punt. Overall geldt echter voor de toegang dat richtinggevende uitspraken worden gemist over de positionering en de functie van de toegang. Daarbij speelt ook dat bijvoorbeeld het onderscheid tussen het Sociaal Team en Ondersteuningsteam ertoe kan bijdragen dat er gespecialiseerd wordt. Hierin wordt het onderscheid gemaakt naar ondersteuning voor 18- en 18+ inwoners. Dat bemoeilijkt een stuk samenspel en samenwerking. Gezien de ontwikkeling in sociaal domein in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd – de versterking van de preventieve toegang zodat het beroep op maatwerk wordt verminderd door een verschuiving naar algemene voorzieningen en lichte vormen van ondersteuning – kan het voordeliger zijn om dit meer samen te brengen.

Door een meer algemene toegang te bieden, voor alle hulpvragen, en hier de consultants dichterbij te trekken, kan de intake integraler uitgevoerd worden. Dan kan er ook op huishoudenniveau of vanuit gezinssituaties integraal gehandeld worden. Zoals in de Hervormingsagenda Jeugd wordt genoemd, zijn lokale teams multidisciplinair met goed opgeleide professionals met de juiste expertise, tijd, ruimte en mandaat⁶. Bij een aanpassing van de inrichting van de toegang in Winterswijk vanuit de gedachte dat één functionaris die de vraag ontvangt het hele segment met de inwoner doorloopt, is het daarom bovendien belangrijk om te kijken wie er aan de voorkant in de toegang wordt neergezet. Ambulante hulpverlening die nu door SDA wordt ingekocht, kan het OT of ST zelf aan de voorkant bieden. Dit past bij het uitgangspunt 'dichtbij doen wat dichtbij kan'. Een aandachtspunt hierbij is wat dit vraagt van de organisatie qua bezetting. Uit de gesprekken blijkt dat de taken voor gemeenten in het sociaal domein zijn uitgebreid terwijl de formatie in Winterswijk niet in dezelfde mate is gegroeid. Een informatie-uitvraag bij de ambtelijke

⁶ Rijksverheid (20 juni 2016). *Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028*.



organisatie toont aan dat er de afgelopen jaren verschillende nieuwe taken belegd zijn bij het Sociaal Team, zoals deelname aan het kernteam PPJ, de uitvoering van verkennend onderzoek en procesregie in het kader van de WvGGZ en de maatschappelijke begeleiding van statushouders. Deze nieuwe taken gaan in sommige gevallen gepaard met structurele formatie-uitbreiding, maar vaak met incidentele of in sommige gevallen geen uitbreiding. Als de taken en verantwoordelijkheden van de toegang worden uitgebreid, moet ook de organisatie meegroeien.



3. Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat er blijkt uit de reeds uitgevoerde onderzoeken en beschikbare documenten over de doeltreffendheid van het beleid. Om deze vraag te beantwoorden gaan we allereerst in paragraaf 3.1 in op de doelstellingen van het beleid rond Wmo en de Jeugdwet in Winterswijk. De meest recente cijfers die in dit hoofdstuk worden beschreven komen uit 2022. Op het moment van schrijven van de evaluatie zijn de jaarcijfers van 2023 namelijk nog niet openbaar. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens beschreven hoe cliënten de uitvoering van het beleid ervaren. In de analyse in paragraaf 3.3 wordt ten slotte de doeltreffendheid van het Wmo- en Jeugdbeleid beoordeeld.

3.1. Doeltreffendheid van het beleid

3.1.1. Doelstellingen Wmo

Zoals in paragraaf 2.1.2. beschreven, zijn de doelstellingen van Winterswijk in de begroting 2024 op het gebied van maatschappelijke ondersteuning tweeledig.

De eerste doelstelling is gericht op het zorgen voor een sterke sociale basis met laagdrempelige voorzieningen en het streven naar het normaliseren van de hulp van inwoners. De tweede doelstelling is het beheersbaar houden van de zorgkosten.

Om de voortgang op deze doelstellingen meetbaar te maken, zijn in de jaarstukken indicatoren opgenomen. In de programmabegroting 2024 op winterswijkpc.begrotingsapp.nl zijn de volgende twee indicatoren benoemd:

- Het aantal geïndiceerde uren Hulp bij huishouden daalt.
- Stabilisatie en waar mogelijk daling van het aantal cliënten dat begeleiding ontvangt in het kader van de Wmo.

Uit de jaarstukken van 2022 blijkt dat het aantal cliënten met een maatwerkondersteuning over het algemeen daalt. In 2022 daalde het aantal cliënten met hulp bij het huishouden met 3 per maand. Verder staat in de jaarstukken van 2022 de indicator beschreven dat 50 tot 60% van de huidige Wmo-begeleidingsgroep binnen vier jaar gebruik maakt van arbeidsmatige dagvoorziening van Werkbaan Oost. Het gaat hierbij om niet-pensioengerechtigde en niet-leerplichtige klanten. Vanaf januari 2023 is de arbeidsmatige dagbesteding bij Fijnder gestart. Over de resultaten van deze indicator is daarom nog niets te melden.

Naast deze indicatoren worden in de jaarstukken 2022 op winterswijkpc.begrotingsapp.nl de volgende resultaten benoemd.

- Om de (toegang tot) ondersteuning voor inwoners zo integraal en laagdrempelig mogelijk te maken, is in 2022 een aantal nieuwe ontwikkelingen ingevoerd. Zo is de integrale intake sociaal domein 'Samen aan het stuur' gestart. Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat dit project voornamelijk op de Participatiewet is gericht en voor de Wmo en Jeugd dus weinig effect heeft.
- Daarnaast zijn in 2022 de eerste stappen gezet voor de invoering van algemene voorzieningen waaraan mensen zonder indicatie kunnen deelnemen. Hiermee kunnen inwoners tijdig en laagdrempelig geholpen worden om zo dure zorg te voorkomen.
- Ook ging op 1 juli 2022 de nieuwe inkoop van start en is begonnen met de nieuwe werkwijze resultaatgericht indiceren. Eind 2023 is de nieuwe werkwijze geëvalueerd. De beoogde financiële resultaten van de inkoop zijn niet behaald.



- Wat betreft het beheersbaar blijven van de kosten, begon het bestand in 2022 licht te dalen na jarenlange stijging door de invoering van het abonnementstarief. Het aantal inwoners dat Hulp bij huishouden ontvangt, daalt na enkele jaren sterke stijging nu licht. De instroom in de Wmo-voorziening begeleiding is al een aantal jaren stabiel. In de volgende hoofdstukken gaan we verder in op de kosten.

3.1.2. Doelstellingen Jeugd

Net als bij de maatschappelijke ondersteuning, is de eerste doelstelling van de gemeente Winterswijk op het gebied van jeugd gericht op het normaliseren van de zorg om zo de instroom in geïndiceerde voorzieningen te beperken. Ook het beheersen van zorgkosten door middel van de nieuwe inkoop is een doelstelling. Met de laatste doelstelling op het gebied van Jeugd zet Winterswijk in op preventie, door te zorgen dat ouders goed voor hun kinderen kunnen zorgen.

Aan deze doelstellingen zijn in de programmabegroting 2024 op winterswijkpc.begrotingsapp.nl de volgende indicatoren gekoppeld:

- Beheersbaar krijgen instroom geïndiceerde zorg.
- Gezondheid van jongeren (psychisch en fysiek) stijgt (GGD Jeugdmonitor).

In de jaarstukken van 2022 is slechts één indicator opgenomen, namelijk de stabilisatie van de instroom in de tweedelijnszorg. Uit de jaarstukken blijkt dat er in 2022 585 jeugdzorgcliënten waren. Van de aanvragen komt 55% via externe doorverwijzers zoals huisartsen. Hulpvragen op het gebied van Jeugd komen via De Post binnen bij het Ondersteuningsteam en uiteindelijk moet een Jeugdconsulent van de gemeente de aanvraag naar 2^e-lijnszorg goedkeuren. Uit de gesprekken blijkt dat het (wacht)tijd scheelt om via de huisarts een verwijzing naar specialistische hulp te vragen. De huisarts doet namelijk geen brede intake en er hoeft geen afspraak gemaakt te worden om het gezin te spreken. De beperkte invloed op doorverwijzingen naar geïndiceerde zorg door externe doorverwijzers wordt door de gemeente ook als risico gezien. Om de zorgkosten beheersbaar te houden, moet in 2024 meer sturing op de verwijzingen van externe verwijzers komen.

Daarnaast worden de volgende resultaten benoemd in de jaarstukken 2022 op winterswijkpc.begrotingsapp.nl.

- De nieuwe inkoop en werkwijze voor resultaatgericht indiceren die op 1 juli 2022 van start zijn gegaan, net als voor de Wmo.
- Een belangrijk doel van Winterswijk is om te voorkomen dat kinderen moeten worden doorverwezen naar gespecialiseerde zorg. Door de inzet van de POH en het ondersteuningsteam wordt geprobeerd problemen zo vroeg mogelijk op te lossen. Uit de resultaten blijkt dat de instroom in de gespecialiseerde zorg in 2022 met 9% is afgenomen ten opzichte van 2021.
- Er is een breed preventief aanbod om zowel jongeren als ouders te ondersteunen.

3.2. Ervaringen van cliënten

Om een beeld te krijgen van de ervaringen van inwoners met het Wmo- en Jeugdbeleid in de gemeente Winterswijk worden in deze paragraaf de uitkomsten van de cliëntervaringsonderzoeken voor de Wmo en Jeugdwet toegelicht. De meest recente onderzoeken gaan over de resultaten van 2022.



3.2.1. Ervaringen met maatschappelijke ondersteuning

De doelgroep voor het cliëntervaringsonderzoek bestaat uit inwoners die in 2022 gebruik hebben gemaakt van een maatwerkvoorziening vanuit de Wmo. Respondenten wordt gevraagd naar hun ervaringen met het aanvragen van de ondersteuning, de zorgaanbieder en de ondersteuning die zij ontvangen. De meeste cliënten (44% van de 324) is bij de gemeente terechtgekomen doordat zij zelf naar de gemeente (De Post) zijn gegaan. Een kleiner deel is doorverwezen door de zorgaanbieder (11%), de huisarts (33%) of het ondersteuningsteam/consulent van de gemeente (7%).

Over het algemeen zijn respondenten tevreden over het contact. 78% wist waar zij terecht konden met hun hulpvraag en 80% van de respondenten geeft aan dat zij snel geholpen zijn. Slechts 44% van de respondenten wist dat zij een cliëntondersteuner konden inzetten in het gesprek met de gemeente.

Ook over de kwaliteit van de ondersteuning zijn de meeste respondenten tevreden. Cliënten geven de ondersteuning gemiddeld een 8. Op het gebied van resultaten zijn ook de meeste respondenten positief. 87% geeft aan dat zij zich door de ondersteuning beter kunnen redden.

3.2.2. Ervaringen met jeugdhulp

Het cliëntervaringsonderzoek is onder zowel de jongeren zelf (vanaf 12 jaar) en ouders van kinderen van 0 tot en met 15 jaar die in 2022 gebruik hebben gemaakt van jeugdhulp uitgezet.

Aan de ouders is gevraagd hoe zij het contact rond de aanvraag hebben ervaren en wat zij van de zorgaanbieder en de hulp die hun kind krijgt, vinden. De meeste ouders hebben het eerste gesprek over de hulp die hun kind nodig had, gevoerd met de huisarts (31% van de 58 respondenten). Daarna volgt het Ondersteuningsteam (26%) en consulent van de gemeente (24%). Ouders zijn over het algemeen tevreden over het contact, alle respondenten geven aan dat de medewerker goed naar ze luisterde. Ook hier wist slechts een deel van de respondenten over de mogelijkheid om een cliëntondersteuner in te schakelen (20%). Ouders beoordelen de kwaliteit van de hulp positief, ze geven een gemiddeld rapportcijfer van 8. Over het resultaat van de hulp zijn de meningen meer verdeeld. Zo geeft slechts 33% van de respondenten aan dat hun kind weer zonder hulp verder kan als gevolg van de hulp. 40% van de ouders is het oneens met deze stelling. Hierbij dient wel de kanttekening geplaatst worden dat een deel van de hulpverleningstrajecten nog loopt.

Ook het grootste deel van jongeren geeft aan dat zij via de huisarts (52% van de 31) een aanvraag hebben gedaan. Net als de ouders zijn jongeren positief over het contact. Wel beoordelen jongeren de kwaliteit van de ondersteuning net iets lager dan ouders, namelijk met een rapportcijfer van 7,7 gemiddeld. 5% van de respondenten geeft aan dat de hulp niet past bij de afspraken en doelen, 23% oordeelt neutraal over deze stelling. Ook over het resultaat van de ondersteuning zijn jongeren iets minder positief dan de ouders. Waar 85% van de ouders aangeeft dat hun kind zich beter voelt door de hulp, is dat onder jongeren 67%. Een op de tien respondenten voelt zich niet beter door de hulp. 43% van de jongeren geeft aan dat zij alsnog niet zonder hulp verder kan.

3.3. Analyse

Zoals in hoofdstuk 3 is genoemd, is het beleid rond sociaal domein in Winterswijk nog onvoldoende richtinggevend gezien de ontwikkelingen die zich op dit veld afspelen. De opgaven in het sociaal domein zijn groot en de verandering richting een sterke sociale basis met een preventieve werking en ondersteuning uit het voorliggend veld vergen een



grote omslag. Zo zet Winterswijk in haar doelstellingen onder andere in op het zorgen voor een sterke sociale basis met laagdrempelige voorzieningen en het streven naar het normaliseren van zorg om de instroom in geïndiceerde voorzieningen te beperken.

Om de doelstellingen uit de programmabegroting meetbaar te maken, zijn indicatoren opgesteld. Zo is voor maatschappelijke ondersteuning het dalen van het aantal geïndiceerde uren Hulp bij huishouden een indicator. Maar hoe groot moet deze daling zijn? En gaat dit over het aantal uren per inwoner of het totale aantal voor de hele gemeente? Voor Jeugd is het stijgen van de gezondheid van jongeren, zowel psychisch als fysiek, een indicator. De gezondheid van jongeren speelt zeker een rol in de mate waarin zij gebruikmaken van jeugdhulp, maar deze indicator is breed en niet direct herleidbaar uit een van de gestelde doelstellingen. De indicatoren meten niet goed de mate waarin de doelstellingen behaald worden.

Uit de cliëntervaringsonderzoeken blijkt dat inwoners over het algemeen tevreden zijn over het contact rond de aanvraag hebben ervaren. Ook in de verschillende interviews wordt aangegeven dat de laagdrempeligheid van de toegang wordt gewaardeerd. Op het gebied van Wmo geeft het grootste deel van de geraadpleegde inwoners aan dat zij geholpen zijn met de ondersteuning die zij ontvangen vanuit de gemeente. De ervaren resultaten op het gebied van jeugdhulp zijn minder eenduidig positief. Zo voelt een klein deel van de jongeren zich niet beter door de hulp en kan bijna de helft van de geraadpleegde jongeren nog niet zonder hulp zelfstandig verder. Dit kan deels verklaard worden doordat een deel van de respondenten nog in een lopend traject zit.

In hoofdstuk 3 is al beschreven hoe het beleid is ingericht en hoe dit in de praktijk verloopt. De knelpunten die hieruit blijken, hebben ook impact op de doeltreffendheid van het beleid en in hoeverre dit überhaupt meetbaar is. In de verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat er in het sociaal domein grote opdrachten liggen voor de komende jaren maar dat het niet altijd even duidelijk is waar de gemeente precies naartoe gaat en wat daarbij goed genoeg is. Vanuit de uitvoering wordt er bijvoorbeeld van alles gedaan op het gebied van preventie, alleen is over het hoe en wat niks vastgelegd in beleid en doelstellingen. Ook over hoe keuzes gemaakt moeten worden en de voortgang van het beleid gemonitord moet worden, is geen beleid vastgesteld blijkt uit de gesprekken. Zo kunnen er met de laagdrempelige toegang bij De Post al veel vragen opgelost of voorkomen worden in het voorliggend veld, maar dit wordt niet meetbaar gemaakt. Om effectief beleid te voeren in het sociaal domein, zeker gezien de komende veranderingen, is het essentieel om richting te geven door heldere doelstellingen vast te stellen en deze te koppelen aan meetbare indicatoren.

Het meer aan de voorkant, in het voorliggende veld en preventief werken is aan de andere kant ook lastig door de doelgroep in Winterswijk. Er wordt in de interviews gesproken van 'een dorp met stadse problematieken'. Dit vormt een extra uitdaging. Ook komt in de gesprekken het beeld naar voren dat onder inwoners in Winterswijk het gevoel leeft dat zij recht hebben op specifieke voorzieningen. In de omslag naar algemene voorzieningen en normalisering van problemen is dus niet alleen een omslag nodig in het denken.

De gemeente heeft een aantal keer Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek (PMM) ingeschakeld. Dit is de landelijke hulpstructuur waarin de Rijksoverheid, landelijke uitvoeringsorganisaties en gemeenten samenwerken om professionals te helpen maatwerk te bieden bij vastgelopen multiproblematiek. Momenteel wordt in Winterswijk ook een gebiedsgerichte aanpak ontwikkeld met een wijkregisseur. Deze interventie richt zich nog grotendeels op het fysiek domein, de link naar en verbinding met het sociaal domein is nog niet optimaal. Met een gebiedsgerichte aanpak en de focus op preventie kunnen de uitdagingen van een 'dorp met stadse problematieken' aangepakt worden en zo de inwoners van Winterswijk beter ondersteund worden.



4. Financiën

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksvraag centraal over wat blijkt uit de beschikbare informatie over de financiën rond de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet in Winterswijk. Daartoe wordt eerst in paragraaf 4.1 ingegaan op de ontwikkeling van de budgetten voor maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg, de ontwikkeling van de financiële positie van Winterswijk de komende jaren en in het verlengde daarvan wat de voorgenomen bezuinigingsplannen zijn. Vervolgens gaan we in paragraaf 4.2 en 4.3 voor respectievelijk Wmo en Jeugd in op de begrote en gerealiseerde lasten. In paragraaf 4.4 worden ten slotte de financiën verder geanalyseerd.

4.1. Ontwikkeling financiën

In de afgelopen jaren zijn de budgetten van de gemeente Winterswijk voor het programma Sociaal Krachtig Winterswijk toegenomen. Naast maatschappelijke ondersteuning en jeugd is ook volksgezondheid onderdeel van dit programma. Als we dit verder uitsplitsen, zien we dat de begroting voor maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg is toegenomen de afgelopen jaren (zie onderstaande tabel). Ook de gerealiseerde lasten zijn gestegen.

Lasten		2021	2022	2023	2024
*€1.000					
Totaal Sociaal Krachtig Winterswijk	Begroting	€31.703	€33.781	€35.533	€35.054
	Jaarrekening	€30.429	€34.386	n.n.b.	n.n.b.
Maatschappelijke ondersteuning	Begroting	€19.655	€20.752	€24.545	€24.446
	Jaarrekening	€17.955	€21.174	n.n.b.	n.n.b.
Jeugd	Begroting	€8.130	€9.123	€9.302	€9.241
	Jaarrekening	€8.615	€9.425	n.n.b.	n.n.b.

Tabel 1. Bron: Winterswijkpc.begrotingsapp.nl

In de programmabegroting 2022 wordt een aantal maatregelen benoemd die zijn genomen om het sociaal domein betaalbaar te houden, zoals de inzet op inloopvoorzieningen en de nieuwe regionale inkoop. Uit de gerealiseerde lasten wordt duidelijk dat de voorgenomen besparing niet is gerealiseerd.

In onderstaande tabel zijn de afwijkingen tussen de definitieve begroting en de jaarrekening van 2022 voor het programma Sociaal krachtig Winterswijk weergegeven. Uit de jaarstukken 2022 blijkt dat de begroting voor 2022 tussentijds is bijgesteld wegens een stijging van de uitgaven voor Jeugdhulp. Oorspronkelijk was voor Jeugdhulp in 2022 €7,1 miljoen begroot, dit is via twee prognoses bijgesteld naar €8,3 miljoen.

Jaarrekening 2022	2 ^e financiële prognose 2022			Realisatie 2022			
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Vershil
*€1.000							
Sociaal krachtig Winterswijk	€11.109	-€33.781	-€22.672	€11.678	-€34.386	-€22.708	-€36

Tabel 2. Bron: Jaarstukken 2022, Winterswijk



Over 2022 is het tekort op het programma Sociaal krachtig Winterswijk €36.000 groter dan het budget. Op het beleidsveld Jeugd is een overschrijding van €302.000 gerealiseerd. De overschrijding is veroorzaakt door de hogere uitgaven voor de Jeugdzorg, door de steeds intensievere en complexere zorgvraag stijgen de kosten voor jeugdhulp. Ook blijft de gemeente geconfronteerd met veel externe doorverwijzingen.

Ontwikkeling financiële positie Winterswijk

In de programmabegroting 2024 wordt de financiële positie van de gemeente Winterswijk in meerjarenperspectief geschetst. In de Kaderbrief 2024 ging het college er nog vanuit dat er pas vanaf 2026 ombuigingen nodig zouden zijn in de financiën. In de programmabegroting wordt het financiële meerjarenperspectief toch naar beneden bijgesteld. Dit komt enerzijds door een terugval in de uitkering uit het Gemeentefonds (het naderende "ravijnjaar" in 2026) en stijgende lasten door autonome ontwikkelingen (stijging lonen en prijzen). Maar ook gestegen zorgkosten zijn een oorzaak.

Halverwege 2023 werd Winterswijk geconfronteerd met een behoorlijke stijging van de plekprijzen bij zorgaanbieders voor het leveren van zorg in het kader van Wmo en de Jeugdwet. De prijzen in de contracten die in SDA zijn afgesproken met zorgaanbieders zijn daarom per 1 juli 2023 bijgesteld. Gemiddeld bedraagt de stijging voor Winterswijk 24%. Per 1 januari 2024 worden de prijzen opnieuw bijgesteld als gevolg van loon- en prijsstijgingen. Hier wordt op geanticipeerd door de budgetten voor 2024 en verder met 10% bij te stellen. Bij jeugdzorg is daarnaast een toename van complexe hulpvragen te zien die leidt tot oplopende kosten. De gemeente komt over de gehele begroting met een pakket met diverse bezuinigingsmaatregelen.

Bezuinigingen in het sociaal domein

De kosten in het sociaal domein zijn de afgelopen jaren snel opgelopen. In de begroting 2024 wordt beheersing van deze kostenstijging als noodzakelijk geacht. Er wordt een aantal maatregelen getroffen dat inzet op het zoveel mogelijk normaliseren van problemen, het vergroten van de zelfredzaamheid van inwoners en het versterken van de opdrachtgevende rol richting aanbieders en samenwerkingsverbanden. De opgave is om te formuleren wat de gemeente blijft doen: Wat is de minimale sociale basis die de gemeente wil vervullen? Daarbij zijn zorgplicht en een dekkend zorglandschap, naast financiële haalbaarheid, uitgangspunten.

Daarnaast wordt het beperken van de instroom naar tweedelijnsvoorzieningen in zowel de Wmo als de Jeugdwet als doelstelling genoemd. Door het aantal ingezette uren hulp bij het huishouden te verlagen naar 2 uur zal naar verwachting minder uur hulp op jaarbasis ingezet hoeven worden. Om de instroom in de jeugdhulp te verminderen door het verkorten van zorgtrajecten en snellere uitstroom waar dat verantwoord is, worden in de uitvoering twee maatregelen genomen. Ten eerste, wordt ingezet op het strakker indiceren door meer oplossingen in het voorliggend veld te zoeken zoals de inzet van POH en het Ondersteuningsteam. In het gesprek met consultants geven zij aan dat zij wel proberen om strakker te indiceren maar dat dit in sommige gevallen niet mogelijk is. Ten tweede, is meer sturing op verwijzingen van externe verwijzers zoals huisartsen gewenst. Door een lokale regietafel in te stellen om samen zwaardere problematiek te bespreken wil Winterswijk de inzet van duurdere zorg beperken.

Ook op het gebied van de regionale inkoop in SDA worden maatregelen genomen om de kosten beheersbaar te houden. Zo wordt gewerkt aan een monitoringssysteem voor Wmo- en jeugdhulp om beter inzicht te krijgen in de kosten van indicaties. En door in gesprek te gaan met gecontracteerde zorgpartijen zet Winterswijk in op zorgvernieuwing en de toepassing van innovatieve concepten.



Het programma Zorg voor de toekomst wordt in de begroting genoemd als lijn om nader uit te werken. In ieder geval wordt genoemd dat het van belang is om de instroom beheersbaar te houden om de kosten van het sociaal domein terug te brengen. Ook hier wordt de integrale samenwerking als middel genoemd; door de contacten met verwijzers te intensiveren en het OT-team te professionaliseren om tot een integrale samenwerking te komen, kan dit bereikt worden. De nieuwe visie op het sociaal domein zal de basis vormen voor de uitwerking van dit programma.

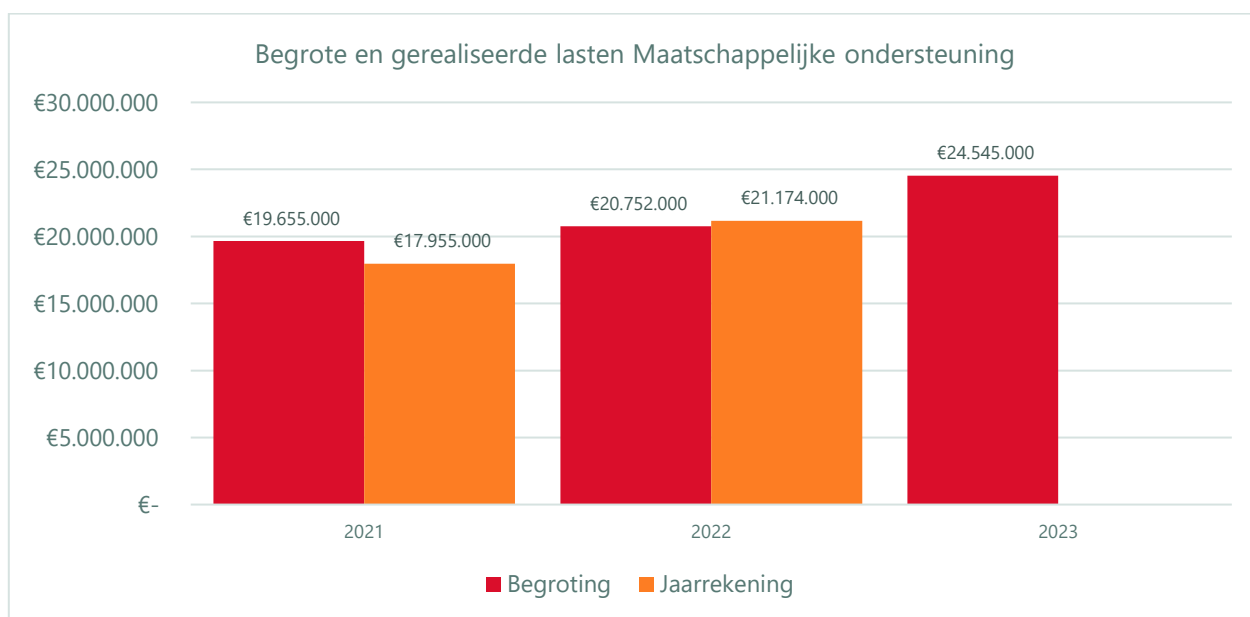
4.2. Wmo

In onderstaande tabel worden de begrote lasten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning uit de begroting van de gemeente Winterswijk weergegeven. Tot en met 2025 wordt een stijging van de lasten begroot, waarna de lasten in 2026 licht afnemen. Ook de begrote lasten voor 2027 zijn lager dan in 2025, terwijl de begrote baten wel toenemen. Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden, is dat de lasten voor de uitvoering van het doelgroepenvervoer dat Winterswijk uitvoert voor zeven gemeenten in de regio Achterhoek in ZOOV worden meegerekend in dit beleidsveld. Het begrote bedrag voor ZOOV is budgetneutraal.

*€1.000	Begroting 2023	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2026	Begroting 2027
Lasten	€24.545	€26.159	€26.396	€26.007	€26.223

Tabel 3. Bron: Programmabegroting 2024, Winterswijk

Uit onderstaande grafiek wordt duidelijk dat de begrote en gerealiseerde lasten voor maatschappelijke ondersteuning stijgen. In 2021 vielen de gerealiseerde lasten nog lager uit dan begroot, in 2022 vond hierin een omslag plaats. De hogere lasten van €422.000 kunnen verklaard worden door een aantal factoren. De uitgaven voor woonvoorzieningen vielen hoger uit dan verwacht door één zeer dure woningaanpassing. Ook zijn de kosten voor integrale ondersteuning hoger uitgevallen dan begroot. De stijging van de lasten is ook mede door uitbreiding van de Jeugdwet te verklaren.



Figuur 5. Bron: Jaarstukken 2022, Winterswijk



De begroting voor 2024 is naar boven aangepast. De structurele lasten zijn met €1,7 miljoen verhoogd van €24.446.000 naar €26.159.000. Verklaringen hiervoor zijn:

- Hogere lasten ZOOV (vervoer). ZOOV is altijd budgetneutraal en deze toename gaat dus gepaard met hogere baten bij ZOOV.
- De kosten voor de regionale samenwerking in het sociaal domein nemen toe, onder andere door cao-ontwikkelingen.
- Als gevolg van loon- en prijsontwikkelingen zijn de kosten voor Wmo- en leerlingenvervoer fors gestegen.
- De nieuwe plekprijzen (voor geïndiceerde zorg) bij aanbieders Wmo ondersteuning vallen hoger uit. Dit leidt tot een forse toename van de lasten.
- Verhoogde doorbelaste ambtelijke inzet.

De lasten voor maatschappelijke ondersteuning zijn sinds 2021 dus steeds gestegen en zullen naar verwachting blijven toenemen. Om de kosten beheersbaar te houden, zet Winterswijk naast de eerdergenoemde bezuinigingen in 2024 op nog een aantal bezuinigingen in specifiek voor maatschappelijke ondersteuning. Winterswijk stopt met de opgave inclusie, waar mogelijk worden activiteiten op het gebied van inclusie in de lijn belegd. Daarnaast zullen de medewerkers van het Sociaal Team van De Post verhuisd worden naar het gemeentekantoor om zo te besparen op de huisvestingskosten. Ten slotte, wordt het individuele mantelzorgcompliment vervangen door een groepsactiviteit.

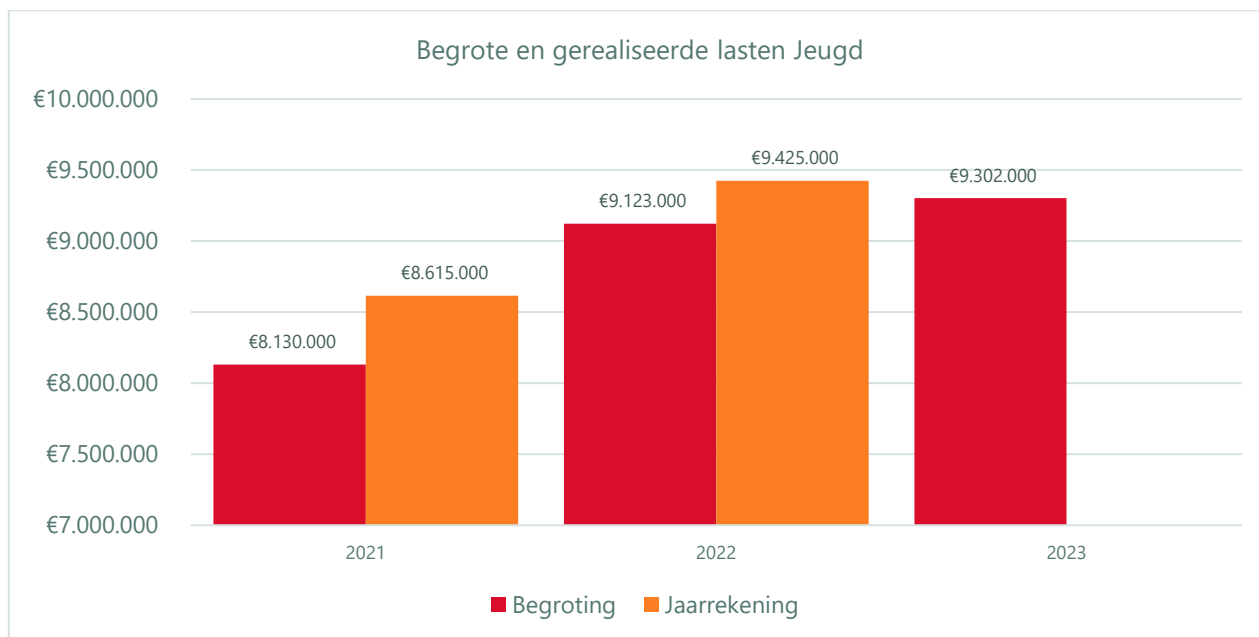
4.3. Jeugd

In onderstaande tabel worden de begrote lasten in de komende jaren voor Jeugd uit de programmabegroting 2024 weergegeven. Tot en met 2024 wordt een toename van de lasten voor jeugdhulp begroot waarna de begrote lasten in 2025 afnemen. In 2026 en 2027 nemen de lasten naar verwachting toe, maar dit is een relatief lichte stijging in vergelijking met de toename tussen 2023 en 2024.

*€1.000	Begroting 2023	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2026	Begroting 2027
Lasten	€9.302	€11.342	€11.152	€11.157	€11.194

Tabel 4. Bron: Programmabegroting 2024, Winterswijk

In onderstaande grafiek is te zien dat de begrote en gerealiseerde lasten van 2021 tot 2023 steeds toenemen. Zowel in 2021 als in 2022 is een overschrijding van de begrote lasten gerealiseerd. De overschrijding van €302.000 in 2022 is te verklaren door hogere uitgaven voor de Jeugdzorg. De kosten voor Jeugdhulp stijgen doordat de zorgvraag steeds intensiever en complexer wordt. Winterswijk heeft redelijk veel complexe, dure cases waarop onmogelijk te begroten is. Het afgelopen jaar zijn er minimaal 3 cases geweest van elk €150.000. Daarnaast blijft Winterswijk geconfronteerd met veel externe doorverwijzingen.



Figuur 6. Bron: Jaarstukken 2022, Winterswijk

De begrote lasten Jeugd voor 2024 zijn met €2,1 miljoen naar boven aangepast, van €9.241.000 naar €11.342.000. de verhoging kan verklaard worden door:

- De nieuwe plekprijzen van aanbieders jeugdhulp per 1 juli 2023 vallen hoger uit waardoor de lasten fors toenemen.
- De pilot inclusieve BSO wordt met één jaar verlengd.
- Hogere doorbelasting ambtelijke kosten en kapitaallasten.

Net als voor maatschappelijke ondersteuning zijn de lasten voor jeugdhulp de afgelopen jaren steeds verder toegenomen. Ook hier zullen de lasten naar verwachting vanaf 2025 afnemen en stabiliseren. De Hervormingsagenda Jeugd wordt gezien als kans voor besparing doordat de Jeugdwet wordt ingeperkt. Vooruitlopend hierop gaat Winterswijk de toegang tot ondersteuning, de voorliggende voorzieningen en preventie versterken. Om deze afname te realiseren, bezuinigt Winterswijk daarnaast door in 2024 te stoppen met de kinderopvang sociaal medische Indicatie (SMI). De kinderopvang SMI kan worden gezien als een preventief middel om te voorkomen dat kinderen in de jeugdzorg terechtkomen. SMI is bedoeld voor kinderen van 0 tot 12 jaar en heeft een tijdelijk karakter, omdat zodra ouders weer beter zijn, de sociaal medische indicatie komt te vervallen. In de programmabegroting 2024 erkent de gemeente het risico dat de kosten voor jeugdhulp verder zullen stijgen. In de begroting staat dat deze kinderen bij het wegvallen van de kinderopvang SMI mogelijk een indicatie voor jeugdzorg krijgen, waar ze tot hun 18^e recht op behouden. Dat is aanzienlijk langer dan de maximaal 6-12 maanden dat ze recht zouden hebben op kinderopvang sociaal medische indicatie. Omdat het een gemeentelijke taak is, blijft de gemeente verplicht om deze ouders te helpen. Ook in de interviews wordt dit risico onderkend.

4.4. Analyse

Net als andere gemeenten heeft Winterswijk te maken met stijgende lasten op zowel Wmo als Jeugd. Het voorspellend vermogen van de begroting is beperkt gelet op de verschillen tussen begroting en realisatie. De stijgende lasten zijn enerzijds te verklaren door loon- en prijsstijgingen in tarieven waarvoor de gemeente niet geheel gecompenseerd



wordt door het Rijk. Zo werd Winterswijk in 2023 geconfronteerd met een flinke stijging in de plekprijzen bij zorgaanbieders die vanuit SDA zijn gecontracteerd voor het leveren van zorg in het kader van Wmo en de Jeugdwet. Anderzijds kan ook een toename van het volume – het aantal mensen dat gebruikmaakt van een voorziening – een verklaring bieden voor stijgende lasten. Dit geldt met name voor Jeugd. In het jaarverslag van 2022 wordt een forse toename van aanvragen voor jeugdhulp gesignaleerd.

Winterswijk heeft haar pijlen gezet op de transformatie in het sociaal domein – de juiste (laagdrempelige) zorg op het juiste moment – om de kosten te beheersen. Als neveneffect verwacht Winterswijk betere kostenbeheersing door meer in zetten op algemene voorzieningen in plaats van duurdere individuele voorzieningen. Hierdoor zullen de lasten voor maatschappelijke ondersteuning en jeugd de komende jaren naar verwachting niet meer zo sterk stijgen als in 2023 en 2024.

Uit de verschillende gesprekken blijkt dat de bezuinigingen in het sociaal domein nog in de startfase zitten. Onder de uitvoering leeft het idee dat dit wordt gedaan zonder dat daar een visie of plan achter zit. Als ergens op wordt bezuinigd, wordt gaandeweg gekeken hoe het wordt opgelost en opgepakt zonder dat er een plan is. Bovendien lijken de bezuinigingen niet altijd te passen bij de richting die Winterswijk op wil met het sociaal domein. In het kader van de Hervormingsagenda wil de gemeente meer inzetten op preventie en voorliggende voorzieningen. Maar vervolgens wordt wel bezuinigd op een preventieve maatregel als SMI. Bij een dergelijke bezuiniging op een preventieve maatregel bestaat het risico dat de vraag naar intensievere zorg in de toekomst toeneemt. Dit kan resulteren in hogere kosten waardoor de beoogde bezuinigingen mogelijk teniet worden gedaan. In de verwachte financiële ontwikkelingen voor de toekomst moet rekening worden gehouden met de langetermijneffecten van ontwikkelingen. Het is belangrijk om de potentiële impact op de vraag naar intensievere zorg en ondersteuning en de uiteindelijke kosten voor het sociaal domein te evalueren.

In het beteugelen van de stijgende lasten is een groter kostenbewustzijn in de eigen organisatie, zowel onder de toegang als bij consulenten, maar ook bij externe verwijzers nodig. Door bijvoorbeeld inzichtelijk te hebben voor de eigen consulenten maar ook voor externe doorverwijzers zoals huisartsen wat de financiële consequenties zijn van doorverwijzingen naar zorgaanbieders kan een kostenbewuste manier van werken gerealiseerd worden. Het is de vraag of het inzichtelijk maken van de kosten invloed heeft op de indicering door consulenten. Vanuit de organisatie is aangegeven dat dit in het verleden niet heeft geleid tot het beperken van de inzet van dure maatwerkvoorzieningen. Dit betekent dat je niet alleen de kosten inzichtelijk moet maken, maar ook moet sturen op en het gesprek hebben over doorverwijzingen, de inzet van maatwerkarrangementen en voorzieningen. Zo wordt bij een indicatie zichtbaar wat de hoogte van het bedrag is dat ermee gemoeid is. Deze koppeling tussen beslissingen in de uitvoering aan financiële consequenties wordt nog niet gefaciliteerd. Uit de gesprekken blijkt bovendien dat er in Winterswijk nog niet met een verplichtingenadministratie wordt gewerkt wat de voorspelbaarheid beperkt. Door toekomstige verplichtingen uit contracten vast te leggen in een verplichtingenadministratie wordt inzicht verkregen in de mate waarin over delen van het budget al afspraken gemaakt zijn. Zo kan eenvoudiger tussentijds bijgestuurd worden.



5. Benchmark

In dit hoofdstuk wordt een benchmarkanalyse uitgevoerd op de lasten van Wmo & Jeugd op basis van data uit [waarstaatjegemeente.nl](https://www.waarsstaatjegemeente.nl) en [financiengemeenten.nl](https://www.financiengemeenten.nl). In de benchmark worden de cijfers van Winterswijk vergeleken met het gemiddelde van gemeenten in dezelfde grootteklasse (25.000-50.000 inwoners) en met een (gemiddelde van een) groep referentiegemeenten. De referentiegemeenten zijn Aalten, Oude IJsselstreek, Coevorden, Losser, Peel en Maas en Steenwijkerland. In dit hoofdstuk wordt eerst een overzicht gegeven van demografische indicatoren van de gemeenten en grootteklasse in de benchmark. Vervolgens wordt in paragraaf 5.1 ingegaan op de totale lasten voor MO & Jeugdzorg en de lasten per taakveld, gebaseerd op de gerealiseerde lasten uit de jaarstukken van 2022. Waarna we in de paragrafen daarna de verschillen verklaren aan de hand van cijfers uit [waarstaatjegemeente.nl](https://www.waarsstaatjegemeente.nl). In paragraaf 5.6 wordt ten slotte inzicht gegeven in de sociaaleconomische context in Winterswijk en worden de verklarende factoren hiervan toegelicht.

Indicator	Winterswijk	25.000-50.000	Aalten	Oude IJsselstreek	Coevorden	Losser	Peel en Maas	Steenwijkerland
Aantal inwoners (2022)	29.185	n.v.t.	27.100	39.387	35.517	23.084	44.278	44.741
Leeftijdsopbouw								
Jonger dan 15 jaar	14%	15,2%	14,9%	13,3%	14%	14,8%	13,8%	15,1%
15-24 jaar	11,4%	11,4%	11,7%	10,8%	11%	11,3%	10,3%	10,9%
25-44 jaar	21,1%	22%	20,1%	20%	19,6%	20,8%	22,7%	21,5%
45-64 jaar	28,5%	28,3%	29,6%	29,9%	29,5%	28,1%	28,8%	28,6%
65-84 jaar	18,5%	12,4%	18,2%	19%	19,5%	19,2%	18%	17,7%
85 en ouder	6,2%	8,1%	5,7%	6,3%	6,2%	5,6%	5,7%	5,6%
Opleidingsniveau (2021)								
Laag	23,1%	21,3%	22%	24,4%	22,7%	22%	22,3%	23,3%
Middelbaar	44,5%	42,4%	47%	45,9%	46,2%	45,4%	43,9%	44,9%
Hoog	32,4%	36,3%	31%	29,7%	31,2%	32,5%	33,8%	31,8%
Arbeidsdeelname (afgelopen 4 jaar) (2021)								
Voortdurend werkzaam ⁷	53%	54,4%	57,5%	54,1%	50,7%	52,7%	57,9%	53,7%
Niet voortdurend werkzaam								
Niet werkzaam	8,4%	8,7%	6,3%	7,4%	8,2%	7,8%	6,9%	9,3%
Gepensioneerd	33,4%	32,4%	33%	34%	35,6%	35,6%	32,5%	32,8%
SES-WOA-score ⁸ (2021)	0,026	0,091	0,102	0,024	0,012	0,066	0,149	0,036

Tabel 5. Bron: [Waarstaatjegemeente.nl](https://www.waarsstaatjegemeente.nl)

⁷ Met 'voortdurend werkzaam' wordt bedoeld dat een persoon de afgelopen vier jaar continu betaald werk heeft gehad. Hierbij heeft een persoon hoogstens één maand geen betaald werk gehad. Het betaalde werk kan fulltime of parttime zijn.

⁸ De SES WOA-score geeft de sociaaleconomische positie weer van een Nederlandse gemeente/wijk. De score is gebaseerd op welvaart, arbeidsdeelname en opleidingsniveau. De gemiddelde score in Nederland is 0. Hoe hoger de score, hoe welvarender en/of hoger opgeleid en/of langduriger werkzaam inwoners van de wijk/gemeente zijn



5.1.1. Wat zien we?

- Winterswijk heeft **meer inwoners in de leeftijdscategorie 65-84 jaar** (18,5%) dan de benchmark (12,4%).
- Winterswijk heeft **wat minder hoogopgeleide inwoners** (32,4%) dan de benchmark. In vergelijking met de referentiegemeenten is dit verschil minder groot.
- Winterswijk heeft **iets meer inwoners die niet werkzaam zijn** geweest de afgelopen 4 jaar (5,2%) dan de benchmark en referentiegemeenten. Alleen in Coevorden (5,5%) is een groter deel van de inwoners de afgelopen 4 jaar niet werkzaam geweest.
- Winterswijk heeft een **lagere SES-WOA-score** (0,026) dan de benchmark (0,091) en een deel van de referentiegemeenten. Ten opzichte van Oude IJsselstreek en Coevorden scoort Winterswijk wel hoger.

5.2. Overzicht van lasten per taakveld | Jaarcijfers 2022



In onderstaande tabel worden de totale lasten voor het programma MO & Jeugdzorg in 2022 voor Winterswijk, het gemiddelde van referentiegemeenten en gemeenten van dezelfde grootteklasse weergegeven. Hieruit blijkt dat de lasten per inwoner in Winterswijk (€751) €26 hoger zijn dan in de referentiegemeenten en €13 lager zijn dan in gemeenten van dezelfde grootteklasse. De gegevens in deze tabel komen van waarstaatjegemeente.nl en zijn gecheckt tegen de cijfers uit de jaarrekening van de gemeente Winterswijk, gedeeld door het aantal inwoners in 2022 (29.185).

Jaarrekeningen (€ per inwoner)	2022		
	Winterswijk	Gemiddelde referentiegemeenten	Gemiddelde gemeenten 25.000 – 50.000 inwoners
Lasten Jaarrekening MO & Jeugdzorg (gecorrigeerd op ZOOV)	€751	€725	€764

Tabel 6. Bron: Waarstaatjegemeente.nl

In onderstaande tabel worden de lasten per taakveld uit de jaarrekeningen 2022 weergegeven. Hiervoor is data gebruikt van financiengemeenten.nl die net als waarstaatjegemeente.nl gebaseerd is op gegevens van het CBS. Kanttekening die hierbij geplaatst moet worden, is dat in deze data andere grootteklassen gehanteerd worden dan op waarstaatjegemeente.nl. Daarom wordt in deze tabel de groep gemeenten met 25.000 – 35.000 inwoners als grootteklasse gebruikt in plaats van 25.000-50.000 inwoners. Het totale bedrag voor de taakvelden op het gebied van MO & Jeugd verschilt daarom.

Legenda

	Meer lasten dan benchmark
	Minder lasten dan benchmark

Taakveld	Winterswijk	Referentiegemeenten	25.000 – 35.000
<i>Jaarrekening 2022 (€ per inwoner)</i>			
Samenkracht en burgerparticipatie	€ 98	€139	€163
Wijkteams	€ 68	€26	€52
Maatwerkvoorziening (Wmo)	€ 92	€52	€38
Maatwerkdienstverlening 18+	€ 191	€205	€183
Maatwerkdienstverlening 18-	€ 275	€256	€229
Geëscaleerde zorg 18+	€ 0	€3	€7



Geëscaleerde zorg 18-	€ 27	€42	€38
Totaal	€751	€723	€710



Tabel 7. Bron: www.financiengemeenten.nl

Onder het taakveld samenkracht en burgerparticipatie zijn in de berekening van financiengemeenten.nl ook de lasten voor de uitvoering van het doelgroepenvervoer in ZOOV meegerekend. Daarmee komt Winterswijk uit op totale lasten van €455 voor dit taakveld en €1.108 op alle taakvelden samen. Vanuit ZOOV regelt Winterswijk voor zeven gemeenten in de regio Achterhoek het doelgroepenvervoer, waar een vergoeding tegenover staat. Het begrote bedrag voor ZOOV is budgetneutraal. Het meerekenen van de totale lasten van ZOOV (ca. €10,4 miljoen in 2022) tot dit taakveld zou voor Winterswijk een vertekend beeld geven. Daarom zijn deze lasten niet meegenomen in de berekening van het taakveld samenkracht en burgerparticipatie. De eigen lasten voor vervoer zijn wel in het taakveld meegerekend. De lasten voor dit taakveld komen daarmee uit op €98 per inwoner en €751 voor het totaal van alle taakvelden. De lasten op het gebied van MO & Jeugdzorg in 2022 per inwoner zijn met deze wijziging in Winterswijk respectievelijk €28 en €41 hoger dan referentiegemeenten en gemeenten in de grootteklasse 25.000-35.000 inwoners.

Voor de taakvelden wijkteams, maatwerkvoorzieningen (Wmo) en maatwerkdienstverlening 18+ heeft Winterswijk hogere lasten per inwoner dan de referentiegemeenten en gemeenten van dezelfde grootteklasse. Op het taakveld maatwerkdienstverlening 18+ zit Winterswijk tussen de benchmark in. Voor de samenkracht en burgerparticipatie en geëscaleerde zorg 18+ en 18- heeft Winterswijk juist lagere lasten dan de referentiegemeenten en de grootteklasse. In de volgende paragrafen wordt voor de verschillende taakvelden ingegaan op de verschillen en op mogelijke verklaringen hiervoor.

5.3. Samenkracht en burgerparticipatie & Wijkteams

Legenda

	Meer lasten dan benchmark
	Minder lasten dan benchmark

Overzicht van lasten per taakveld 2022 in € per inwoner

Taakveld	Winterswijk	Referentiegemeenten	25.000 – 35.000
<i>Jaarrekening 2022</i>			
Samenkracht en burgerparticipatie	€ 98	€139	€163
Wijkteams	€ 68	€26	€52

Onder het taakveld samenkracht en burgerparticipatie (6.1) vallen onder andere het ondersteunen van burgerinitiatieven, preventie, buurt- en clubhuizen, inclusie, kinderopvang, noodopvang vluchtelingen en sociaal-cultureel werk. Op het vlak van deze aspecten zijn geen cijfers beschikbaar vanuit waarstaatjegemeente.nl. Verschillen op de lasten voor dit taakveld zijn dus vanuit cijfers niet te verklaren. Er is een verschil te zien. Winterswijk heeft – exclusief de kosten voor ZOOV - lasten van €98 per inwoner. Dat is respectievelijk €41 en €65 minder per inwoner dan de referentiegemeenten en gemeenten uit dezelfde grootteklasse.



Tot het taakveld wijkteam(6.2), ook wel toegang en eerstelijnsvoorzieningen genoemd, behoren alle loketvoorzieningen gericht op het identificeren van eigen kracht en het geleiden naar de juiste vorm van individuele ondersteuning (maatwerkvoorzieningen en -dienstverlening). Dit zijn bijvoorbeeld voorlichting, advisering, ondersteuning, preventie en toegang tot 1^e- en 2^e-lijnsvoorzieningen. Het Ondersteuningsteam Oost Achterhoek valt



echter niet onder dit taakveld. Ook voor dit taakveld zijn op waarstaatjegemeente.nl geen gegevens beschikbaar om de verschillen op lasten van dit taakveld te verklaren. Voor dit taakveld is ook een verschil te zien. De lasten voor Winterswijk voor wijkteams liggen per inwoner respectievelijk €42 en €16 hoger dan de lasten voor referentiegemeenten en gemeenten van dezelfde grootteklasse. De ambtelijke organisatie geeft aan dat het wijkteam in Winterswijk (het Sociaal Team) een aantal taken uitvoert dat in andere gemeenten door welzijnsorganisaties wordt verzorgd. Zo zijn het maatschappelijk werk, jongerenwerk, begeleiding van statushouders en de vroegsignalering van schulden allemaal bij het Sociaal Team belegd.

5.4. Wmo

Legenda

	Meer lasten dan benchmark
	Minder lasten dan benchmark

Overzicht van lasten per taakveld 2022 in € per inwoner

Taakveld	Winterswijk	Referentiegemeenten	25.000 – 35.000
<i>Jaarrekening 2022</i>			
Maatwerkvoorziening (Wmo)	€ 92	€52	€38
Maatwerkdienstverlening 18+	€ 191	€205	€183
Geëscaleerde zorg 18+	€ 0	€3	€7

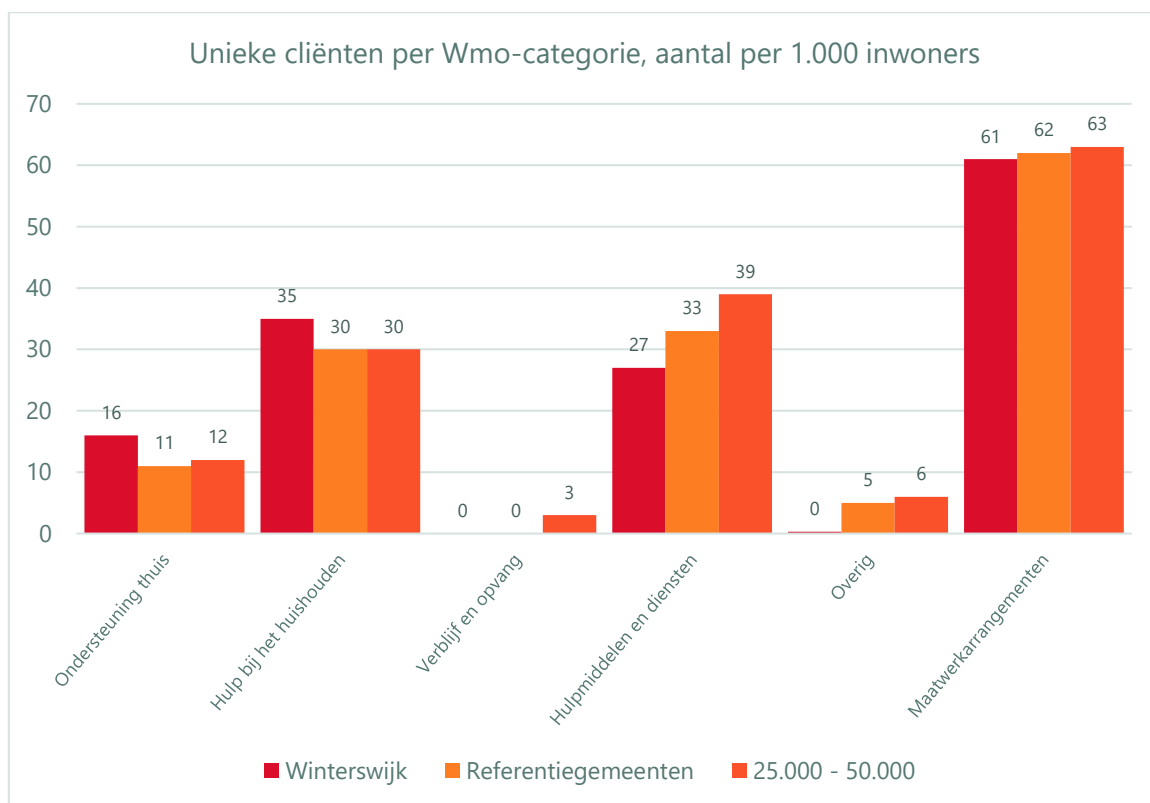
Het taakveld Maatwerkvoorzieningen (Wmo) (6.6.) bevat materiële voorzieningen zoals woningaanpassingen en hulpmiddelen voor mensen met fysieke beperkingen om zelfstandig te kunnen functioneren die onder de Wmo worden beschikt. De lasten per inwoner liggen voor dit taakveld in Winterswijk een stuk hoger - namelijk op €92 - dan voor de referentiegemeenten en gemeenten uit dezelfde grootteklasse, respectievelijk €40 en €54 hoger.

Onder het taakveld maatwerkdienstverlening 18+ vallen huishoudelijke hulp, begeleiding, dagbesteding en overige arrangementen. Het gaat om de dienstverlening aan cliënten die zelfstandig wonen en ondersteuning nodig hebben in de vorm van beschikbare uren.

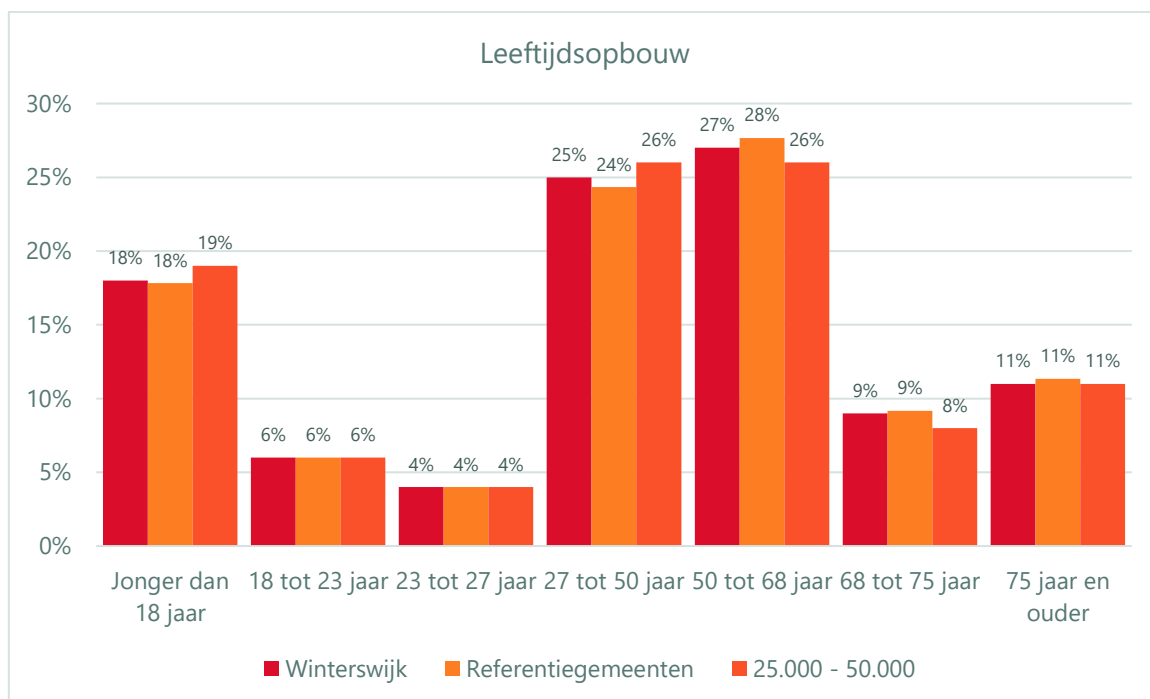
Onder geëscaleerde zorg 18+ vallen lasten voor onder andere beschermd wonen, (spoed)opvang, opvang in het kader van verslavingszorg en vrouwenopvang.

Maatwerkvoorzieningen

Om een beeld te krijgen van de mate waarin inwoners in Winterswijk en de andere (categorieën) gemeenten gebruikmaken van maatwerkvoorzieningen vanuit de Wmo wordt in onderstaande grafiek het aantal cliënten per categorie weergegeven. Een verklaring voor hogere lasten in de Wmo zou kunnen komen door de leeftijdsopbouw in een gemeente. Ouderen maken over het algemeen meer gebruik van hulpmiddelen zoals een rolstoel of scootmobiel dan jongere mensen. Daarom wordt ook de leeftijdsopbouw van Winterswijk, de groep referentiegemeenten en gemeenten uit dezelfde grootteklasse weergegeven.



Figuur 7. Bron: Waarstaatjegemeente.nl, eerste halfjaar 2023.

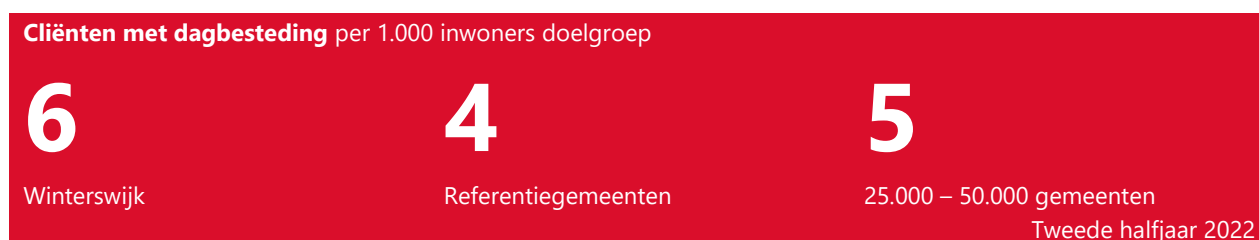


Figuur 8. Bron: Waarstaatjegemeente.nl, 2023.



Maatwerkdienstverlening

Onderstaande figuren geven parameters het gebruik van maatwerkdienstverlening voor volwassenen weer. Hieruit blijkt dat in Winterswijk een relatief groter deel van de inwoners gebruik maakt van dagbesteding of begeleiding dan in referentiegemeenten en gemeenten van dezelfde grootteklasse.



Figuur 9. Bron: Waarstaatjegemeente.nl



Figuur 9. Bron: Waarstaatjegemeente.nl

Geëscaleerde zorg 18+

Beschermd wonen is op dit moment een taak van de centrumgemeente, oftewel de grootste gemeente in een bepaalde regio. Elke gemeente ontvangt hier wel budget voor en dat wordt vervolgens betaald aan de centrumgemeente. Aangezien beschermd wonen wordt uitgevoerd door de centrumgemeente, zijn er geen gemeentespecifieke cijfers beschikbaar over het aantal cliënten. Wel zijn er cijfers bekend over het aantal cliënten - per 1.000 - inwoners met beschermd wonen in de centrumgemeenten.

Winterswijk valt net als Aalten en Oude IJsselstreek onder de centrumgemeente Doetinchem. Coevorden valt onder centrumgemeente Emmen, Losser onder Enschede, Peel en Maas onder Venlo en Steenwijkerland onder Zwolle.

Indicator	Doetinchem (Winterswijk, Aalten en Oude IJsselstreek)	Emmen (Coevorden)	Enschede (Losser)	Venlo (Peel en Maas)	Zwolle (Steenwijkerland)
Inwoners met beschermd wonen per 1.000 inwoners	2,10	1,68	1,32	0,82	2,12



Tabel 8. Bron: Waarstaatjegemeente.nl, eerste halfjaar 2023.

In bovenstaande tabel is te zien dat er in de centrumgemeente Doetinchem, waar Winterswijk, Aalten en Oude IJsselstreek onder vallen, meer cliënten zijn met beschermd wonen dan in de andere centrumgemeenten. Alleen in Zwolle ligt het aantal inwoners met beschermd wonen net iets hoger dan in Doetinchem (2,12 ten opzichte van 2,10).



5.4.1. Wat zien we?

Legenda

	Hogere aantallen dan benchmark
	Lagere aantallen dan benchmark

Indicator (per 1.000 inwoners)	Winterswijk	Referentiegemeenten	25.000-50.000
Hulpmiddelen en diensten	27	33	39
Inwoners boven 68 jaar (%)	20%	20%	19%
Ondersteuning thuis	16	11	12
Hulp bij het huishouden	35	30	30
Begeleiding	16	10	10
Dagbesteding	6	4	5
Overig		5	6
Maatwerkarrangementen	61	62	63



Uit de tabel wordt duidelijk dat Winterswijk wat betreft het aantal cliënten met hulpmiddelen en diensten lager scoort in dan de referentiegemeenten of grootteklasse. Ook heeft Winterswijk niet opvallend meer inwoners in de leeftijdscategorie 68+ die waarschijnlijk in hogere mate gebruikmaken van maatwerkdienstverlening uit de Wmo. Dit kan dus niet verklaren waarom de lasten op dit taakveld zoveel hoger liggen dan in de andere gemeenten.

Daarnaast blijkt uit de tabel dat Winterswijk op de meeste aspecten van maatwerkdienstverlening 18+ meer cliënten heeft per 1.000 inwoners dan referentiegemeenten of de grootteklasse. Het gaat om de aspecten ondersteuning thuis, hulp bij het huishouden, begeleiding en dagbesteding. De categorie maatwerkarrangementen omvat alle vormen van specialistische ondersteuning die inwoners ontvangen binnen het kader van de Wmo. Winterswijk heeft juist relatief net iets minder inwoners die specialistische ondersteuning vanuit de Wmo ontvangen.

Op basis van de gegevens over beschermd wonen is het lastig om een verklaring te bieden voor de lagere lasten die Winterswijk heeft op het taakveld geëscaleerde zorg 18+. Dit komt omdat dit in de centrumgemeente is geregeld en gemeenten die net als Winterswijk onder Doetinchem vallen (Aalten en Oude IJsselstreek) ook in de groep referentiegemeenten en in de grootteklassegroep vallen. Dit geeft een vertekend beeld.

5.5. Jeugd

Legenda

	Meer lasten dan benchmark
	Minder lasten dan benchmark

Taakveld	Winterswijk	Referentiegemeenten	25.000 – 35.000
<i>Jaarrekening 2022 (€ per inwoner)</i>			
Maatwerkdienstverlening 18-	€ 275	€256	€229
Geëscaleerde zorg 18-	€ 27	€42	€38

Tot het taakveld maatwerkdienstverlening 18- behoren vormen van jeugdhulp die door de gemeente als individuele voorziening worden aangemerkt, waaronder jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, jeugdzorg aan verstandelijk beperkten



en gesloten jeugdhulp. Voor dit taakveld heeft Winterswijk hogere lasten dan referentiegemeenten en de grootteklasse, respectievelijk €19 en €46 per inwoner.

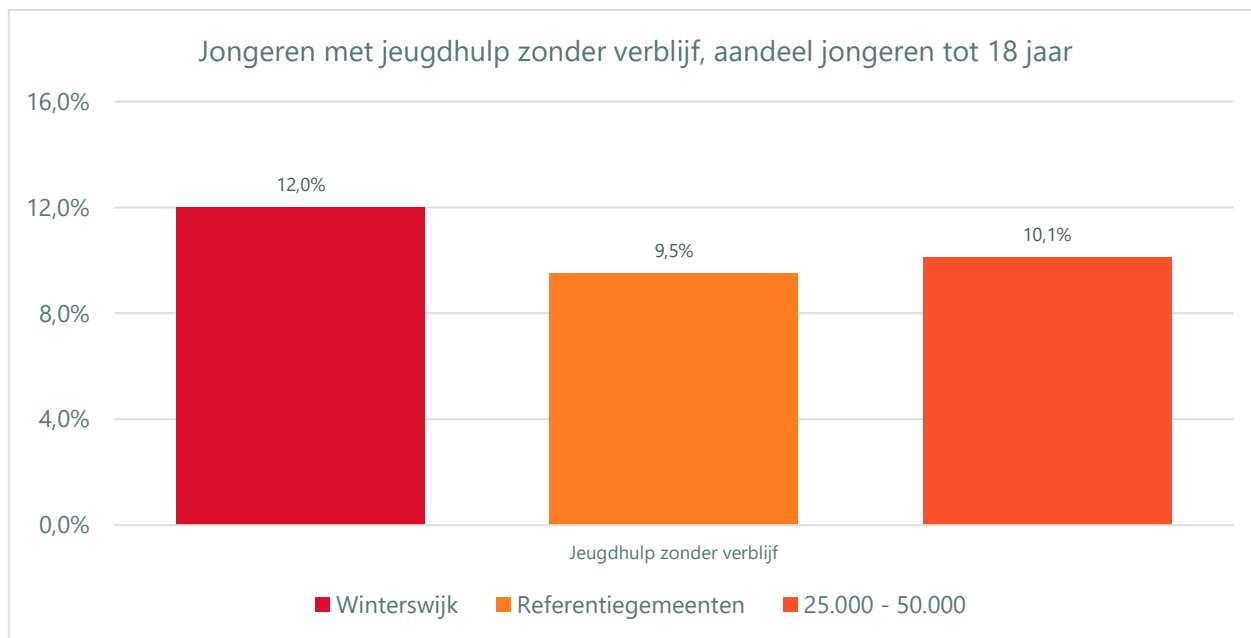
Onder het taakveld geëscaleerde zorg 18- vallen maatregelen gericht op de opvang en het verbeteren van de veiligheid van kinderen en jongeren onder de 18. Het gaat onder andere over kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, opvang, huiselijk geweld, beschermd wonen en programma's rond verslaving voor minderjarigen. Op dit taakveld heeft Winterswijk lagere lasten dan referentiegemeenten en de groottegroep, namelijk respectievelijk €15 en €11 per inwoner.

Maatwerkdienstverlening 18-

Om een verklaring te bieden voor de hogere lasten in Winterswijk op de maatwerkdienstverlening 18- worden in onderstaande figuur en grafiek het percentage jongeren met jeugdhulp en met jeugdhulp zonder verblijf uitgedrukt als aandeel van het totaal aantal jongeren tot 18 jaar weergegeven.



Figuur 10. Bron: Waarstaatjegemeente.nl



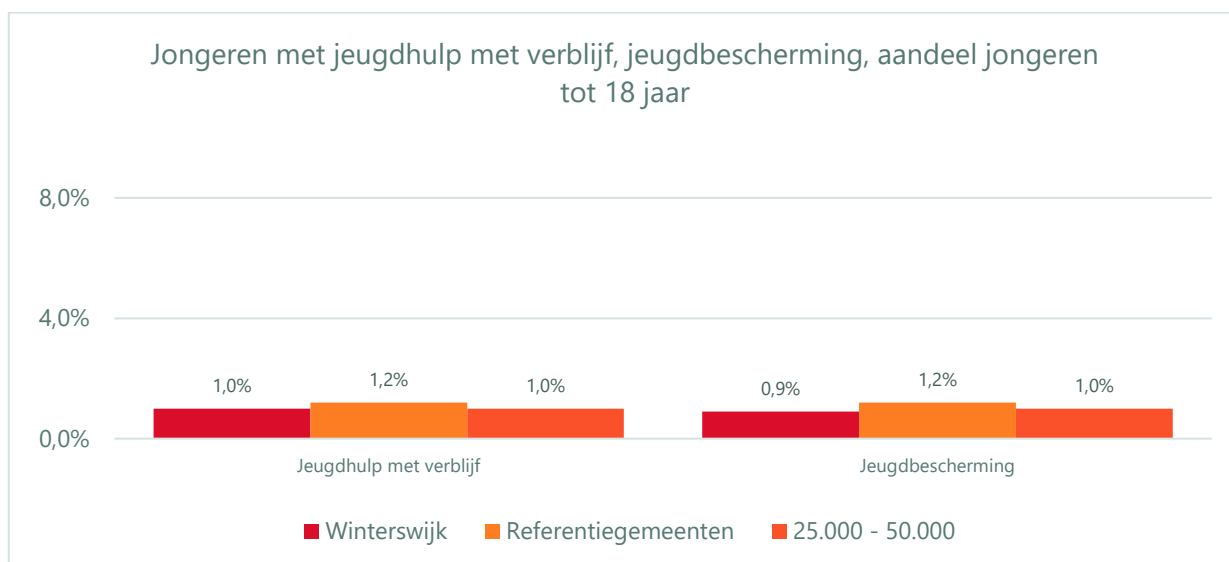
Figuur 11. Bron: Waarstaatjegemeente.nl, eerste halfjaar 2023.

Geëscaleerde zorg 18-

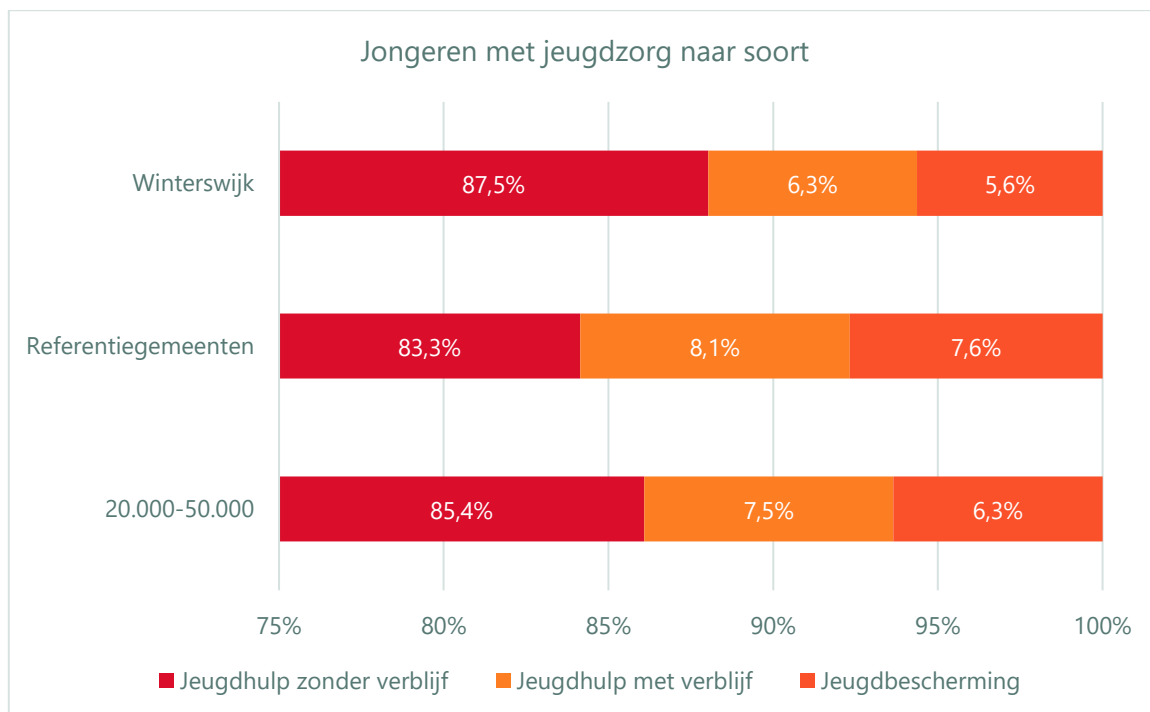
Om een beeld te krijgen van waar de lagere lasten voor zwaardere vormen van jeugdhulp in Winterswijk vandaan komen, wordt allereerst in onderstaande grafiek het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in Winterswijk, de



referentiegemeenten en gemeenten van dezelfde grootteklasse weergegeven. In de volgende grafiek wordt voor deze drie groepen de verdeling van jeugdhulp naar soort weergegeven. Uit beide grafieken blijkt dat in Winterswijk onder jongeren relatief minder vaak gebruik wordt gemaakt van zwaardere (en duurdere) vormen van jeugdhulp dan in de referentiegemeenten of gemeenten in dezelfde grootteklasse.



Figuur 12. Waarstaatjegergemeente.nl, eerste halfjaar 2023.





Figuur 13. Waarstaatjegergemeente.nl, eerste halfjaar 2023.



5.5.1. Wat zien we?

Legenda

	Hogere aantallen dan benchmark
	Lagere aantallen dan benchmark

Indicator	Winterswijk	Referentiegemeenten	25.000-50.000
Jongeren met jeugdhulp	13%	10,6%	11,1%
Jeugdhulp zonder verblijf	12%	9,5%	10,1%
Jeugdhulp met verblijf	1%	1,2%	1%
Jeugdbescherming	0,9%	1,2%	1%

Het totaal aantal jongeren met een vorm van jeugdhulp, uitgedrukt in aandeel jongeren tot 18 jaar, ligt in het eerste halfjaar van 2023 hoger in Winterswijk (13%) dan in het gemiddelde van 25.000 – 50.000 gemeenten en in referentiegemeenten, respectievelijk 11,1% en 10,6%. Uit de gegevens blijkt dat het deel van de jongeren met jeugdhulp dat hulp zonder verblijf ontvangt, hoger is in Winterswijk dan in de referentiegemeenten en grootteklasse. Dit verklaart waarom de kosten voor het taakveld maatwerkdienstverlening 18- in Winterswijk hoger liggen dan in de referentiegemeenten en de grootteklasse, respectievelijk €19 en €46.

Het aandeel jongeren in de jeugdhulp dat ook verblijft, is relatief hoger in de referentiegemeenten en in de grootteklasse. Deze vorm van jeugdhulp is doorgaans duurder dan lichtere vormen van jeugdhulp zonder verblijf. Ook valt een net iets kleiner percentage jongeren onder de jeugdbescherming in Winterswijk dan in de referentiegemeenten en 20.000-50.000 gemeenten. Dit kan de lagere kosten voor het taakveld geëscaleerde zorg 18- in Winterswijk verklaren. De lasten in Winterswijk zijn respectievelijk €15 en €9 per inwoner lager dan in referentiegemeenten en gemeenten in dezelfde grootteklasse.

5.6. Sociaaleconomische positie

Het CBS heeft een indicator ontwikkeld om de sociaaleconomische status van een wijk of gemeente te bepalen, de SES-WOA-score. De score is gebaseerd op welvaart (inkomen), opleiding (opleidingsniveau) en arbeid (arbeidsverleden). Die aspecten bepalen mede de maatschappelijke positie van verschillende huishoudens. De hoogte van de SES-WOA-score hangt in sterke mate samen met gezondheidsverschillen. De score is daarom een goede indicator van kwetsbaarheden binnen wijken.

De score van de gemeente wordt vergeleken met de gemiddelde score in Nederland (0). Een score boven 0 (positief) geeft aan dat de sociaaleconomische status hoger ligt dan het landelijke gemiddelde. Een score onder 0 (negatief) geeft aan dat de sociaaleconomische status lager ligt dan het landelijke gemiddelde. In de volgende grafiek is ook de gemiddelde SES-WOA-score van de grootteklasse 25.000-50.000 inwoners en van de referentiegemeenten opgenomen.



Figuur 14. Bron: Waarstaatjegemeente.nl

Indicator 2021	Winterswijk	Referentiegemeenten	25.000-50.000
SES-WOA-score	0,026	0,064	0,091

Tabel 9. Bron: Waarstaatjegemeente.nl

5.6.1. Wat zien we?

Winterswijk heeft een SES-WOA-score van 0,026 in 2021. Dit geeft aan dat inwoners van Winterswijk een net iets hogere sociaaleconomische positie hebben dan Nederland als geheel (0). Als we kijken naar vergelijkbare gemeenten zien we echter dat inwoners van Winterswijk een minder goede sociaaleconomische positie hebben dan gemiddeld. Winterswijk heeft een lagere SES-WOA-score dan gemiddeld in dezelfde grootteklasse (in 2021: 0,03 ten opzichte van 0,09) en dan in de referentiegemeenten (in 2021: 0,06). Inwoners van Winterswijk zijn dus gemiddeld minder welvarend en/of minder hoogopgeleid en/of minder langdurig aan het werk ten opzichte van inwoners in de referentiegemeenten en inwoners uit gemeenten van dezelfde grootteklasse. Dit kan verklaren waarom Winterswijk relatief hoge lasten voor MO & Jeugdzorg per inwoner heeft. De sociaaleconomische positie hangt namelijk samen met de gezondheid van inwoners en kan een verklaring bieden voor verschillen op het gebied van leefbaarheid, brede welvaart, participatie en welzijn. Inwoners met een slechtere sociaaleconomische positie maken over het algemeen meer gebruik van sociale voorzieningen en hebben een minder goede gezondheid. Daardoor worden er uiteindelijk meer lasten gemaakt op het sociaal domein.

Ook in de interviews met de ambtelijke en uitvoerende organisatie komt het beeld naar voren dat de gemiddelde sociaaleconomische status in Winterswijk relatief laag is. Volgens betrokkenen is de lagere sociaaleconomische status deels te verklaren door het textielverleden van de gemeente. Er wordt gesproken van 'een dorp met stadse problematieken'. Zo geven betrokkenen aan dat zij merken dat Winterswijk aantrekkingskracht heeft op huishoudens uit grote steden die hier makkelijker een betaalbaar huis kunnen vinden dan in de Randstad. Vaak komen deze gezinnen aan met een rugzak gevuld met één of meerdere problematieken. Overigens geldt de aantrekkingskracht van Winterswijk ook voor nieuwe inwoners met een betere sociaaleconomische positie. Het aantal en type ondersteuningsvragen van inwoners wordt verder door verschillende factoren beïnvloed. Zo is er ook een groot AZC in Winterswijk en zijn er meerdere verzorgingstehuizen voor ouderen. Betrokkenen benoemen daarnaast



schuldenproblematiek, drugsproblemen, onderwijsachterstanden en laaggeletterdheid als verklarende factoren die zij in hun werk tegenkomen voor het relatief hoge aantal ondersteuningsvragen in Winterswijk. Bovendien merken zij de intergenerationaliteit van de problematieken op, problemen worden van generatie op generatie doorgegeven en deze cyclus is lastig te doorbreken. Gezien deze context is het belangrijk om problematieken meer naar de voorkant aan te pakken, door meer vragen in het voorliggende veld op te lossen en in te zetten op preventie. Ook in verband met de Hervormingsagenda Jeugd is het belangrijk voor Winterswijk om deze kant op te bewegen.



6. Reeds opgehaalde lessen

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksvraag centraal welke lessen reeds zijn opgehaald die meegenomen moeten worden in het nieuwe beleid. Om antwoord te geven op deze vraag, halen wij eerst de belangrijkste resultaten van een aantal evaluaties puntsgewijs terug dat in de afgelopen jaren is uitgevoerd. Het gaat om evaluaties die zijn uitgevoerd ten behoeve van intern gebruik en de doorontwikkeling van de teams.

6.1. Uitkomsten eerdere evaluaties

Evaluatie Preventie Platform Jeugd Oost-Achterhoek (2023)

In 2016 zijn de gemeenten Aalten, Winterswijk en Oost Gelre zijn gestart met een integrale aanpak rondom collectieve preventie bij jeugd. In 2017 is de gemeente Berkelland bij het initiatief, Preventie Platform Jeugd aangesloten. De doelen van het PPJ zijn:

1. Zorgen dat jongeren in de Oost-Achterhoek gezond, veilig en stabiel kunnen opgroeien;
2. Zorgen dat ouders voldoende handvatten hebben om te kunnen opvoeden;
3. Voorkomen dat kleine vragen, grote problemen worden;
4. Voorkomen dat duurdere zorg nodig is;
5. Minder versnippering in aanpak.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat het PPJ een bijdrage levert aan het gezond, veilig en stabiel opgroeien van jongeren, voornamelijk door de activiteiten en bijeenkomsten die georganiseerd worden. Het PPJ biedt goede handvatten aan ouders om te kunnen opvoeden. Er wordt ingespeeld op wat er in de praktijk leeft. Doordat veel verschillende partijen binnen de vier gemeenten samenwerken, wordt het preventieve aanbod gebundeld. Uit de evaluatie komen enkele knelpunten naar voren. Zo wordt de samenwerking tussen partijen en gemeenten bemoeilijkt door verschillende belangen, waardoor er toch nog vaak versnippering ervaren wordt. Professionals die betrokken zijn bij het PPJ zijn over het algemeen tevreden over het aanbod van het PPJ en wat tot stand is gebracht, maar ontevreden over de huidige structuur en samenwerking binnen het PPJ. Uit de evaluatie blijkt bovendien niet (voldoende) of grote problemen en duurdere zorg worden voorkomen door de inzet van het PPJ.

Op basis van deze uitkomsten zijn de volgende lessen voor het PPJ geformuleerd.

- Werk aan de zichtbaarheid en laagdrempeligheid door de juiste sleutelfiguren binnen de netwerkpartners in te zetten, zoals scholen.
- Meer monitoring en evaluatie zodat het aanbod continu wordt verbeterd.
- Leg vast waar het PPJ voor staat, waar je naartoe werkt en wie welke taken heeft. Zo kan de samenwerking aanzienlijk worden verbeterd.
- Zorg ervoor dat aangesloten partijen eigenaarschap voelen, zodat zij het PPJ ook kunnen uitdragen en uitrollen binnen hun gemeente.
- Vergroot de bestuurlijke betrokkenheid door bestuurders goed te informeren en met enige regelmaat te betrekken bij overleggen.
- Werk nauwer samen met het onderwijs en met gezonde schooladviseurs van de GGD.
- Denk na over het toepassen van ouder- en jongerenparticipatie binnen het PPJ.



Quick scan (2020) & verdiepend onderzoek sociaal domein (2021) Bureau HHM

Winterswijk had eerder al te maken met stijgende uitgaven in het sociaal domein (Wmo en Jeugd) en liet daarom in 2020 onderzoek doen naar het beleid en de uitvoering ervan. Het onderzoek bestond uit twee fasen; een quick scan en vervolgens een meer uitgebreide evaluatie. Uit het onderzoek blijkt dat Winterswijk het ten opzichte van vergelijkbare gemeenten nog relatief goed doet wat betreft de stijgende begroting en uitgaven. Ook functioneert de organisatie van het sociaal domein in de basis goed.

Uit de quick scan evaluatie komen de volgende lessen naar voren.

- Verdiepend onderzoek is nodig naar patronen bij verwijzers, zorgaanbieders en zorgvormen, om na te gaan of specifieke maatregelen nodig en gewenst zijn om bepaalde patronen in het gebruik van Jeugdhulp en Wmo om te buigen.
- Het is belangrijk dat duidelijk is welke ondersteuningsvragen Winterswijk kan en wil bedienen en welke ondersteuningsvragen elders ingevuld kunnen worden: bijvoorbeeld door inwoners zelf (eigen kracht/ sociaal netwerk), aanbieders van welzijn en zorg, etc.
- Het Ondersteuningsteam, Sociaal Team en de Wmo- en Jeugdconsulenten krijgen te maken met mondige inwoners die heel gericht voorzieningen aanvragen of zelfs eisen. De dialoog over eigen kracht van inwoners speelt hier een belangrijke rol in. Het is aan te bevelen om handvatten te ontwikkelen en gespreksvaardigheden van medewerkers te versterken, zodat zij dit gesprek met inwoners en ketenpartners op de juiste manier kunnen aangaan.
- De verbinding tussen het Ondersteuningsteam en het Sociaal Team moet versterkt worden. In gezinnen kan zowel sprake zijn van ondersteuning vanuit Wmo als ondersteuning vanuit Jeugd. Het verder versterken van de verbinding tussen het Ondersteuningsteam en het Sociaal Team draagt bij aan het nog beter op elkaar afstemmen en meer integraal vormgeven van de hulpverlening in gezinnen
- Ook de verbinding tussen de uitvoering (Ondersteuningsteam, Sociaal Team en consulenten) en beleidsmedewerkers moet versterkt worden. Beleidsmedewerkers kunnen de uitvoering ondersteunen door het toetsen van de inzet van tweedelijns ondersteuning (Wmo), door het uitvoeren van een klankbordfunctie bij complexe casuïstiek (Wmo), door het bijhouden en vertalen van jurisprudentie (Jeugd en Wmo) en tot slot door het monitoren van cijfermatige ontwikkelen en deze te vertalen naar beleids- en uitvoeringsconsequenties (Jeugd en Wmo).

Vervolgens is verdiepend onderzoek uitgevoerd om meer zicht te krijgen op de oorzaken van stijgingen in het gebruik van bepaalde vormen van zorg en ondersteuning binnen het sociaal domein. Winterswijk wordt gezien als een gemeente met 'grootstedelijke problematiek', zoals intergenerationele problematiek met als aandachtspunt verminderde weerbaarheid in de vrouwelijke lijn, armoede, problemen als gevolg van echtscheidingen, jeugdigen met verslavingsproblematiek en jeugdigen die (licht) crimineel gedrag vertonen.

Geconcludeerd wordt dat de stijging van kosten logisch voortvloeit uit een stijging van nieuwe indicaties, lopende indicaties, tarieven of een combinatie daarvan. De stijging van het aantal indicaties kan verklaard worden door beter vindbare toegang, een verschuiving in het zorglandschap waarbij de inzet van intramurale voorzieningen afgebouwd wordt, beperkte doorstroom naar de Wlz en aanbieders zijn langdurig betrokken bij inwoners en/of gezinnen. Op onderdelen vraagt de samenwerking tussen gemeente en aanbieders, tussen aanbieders van maatwerkvoorzieningen en tussen aanbieders van maatwerkvoorzieningen en het voorveld om versterking gedurende het hulpverleningstraject zelf, maar ook ter voorkoming van (zwaardere) ondersteuning en tijdens het proces van indicatiestelling. De nieuwe inkoopwijze daagt aanbieders uit om na te denken over mogelijkheden voor de doorontwikkeling van hun dienstverlening, onder meer door het versterken van de relatie met het voorveld en het meer collectief aanbieden van ondersteuning.



Op basis van het verdiepend onderzoek zijn de volgende lessen geformuleerd.

- Zowel de samenwerking, bijvoorbeeld tussen de 2^e en 1^e lijn, tussen POH'ers onderling en tussen POH'ers en het sociaal team en ondersteuningsteam als de verbinding tussen gecertificeerde instellingen en gemeente kan verder versterkt worden.
- Zet in op samenwerking rondom opgaven. Voor de grootstedelijke problematiek is nog niet altijd een passende aanpak. Er moet een vertaling gemaakt worden van type problematiek naar opgaven en concreet meetbare doelstellingen. Hierin is het waardevol om samen met relevante partners op te trekken en hier in partnerschap uitvoering aan te geven waarbij de verbinding tussen gemeente, aanbieders 1^e-lijn, aanbieders 2^e-lijn en verwijzers versterkt wordt.
- De gemeente Winterswijk is bezig met een ontwikkeling naar meer informatiegestuurd werken. Relevante partners kunnen bij deze ontwikkeling worden betrokken door het voeren van informatie gestuurde dialoog met als doel om bij partners bewustwording te vergroten en hen medeverantwoordelijk te maken voor opgaven.

Onderzoek 'dure' dossiers (2022) Bender

Naar aanleiding van het verdiepend onderzoek van HHM heeft de gemeente Winterswijk door Bender een verdiepend onderzoek laten uitvoeren naar de 'duurste' Jeugd- en Wmo-dossiers. Dit om te kijken wat deze dossiers zo duur maakt en wat daarin mogelijk anders kan. Uit de analyse van Wmo-dossiers blijkt dat er weinig overleg of afstemming is met andere teams/wetten. De integraliteit met andere wetten wordt niet inzichtelijk gemaakt. Uit de analyse van Jeugddossiers blijkt dat het thema integraliteit hier meer leeft. Bij meervoudige problematiek zoeken jeugdconsulenten de samenwerking op met andere partijen, wel gaat dit meestal om samenwerking met partners binnen de eigen wet. Daarnaast wordt het principe zoveel als mogelijk onder één dak moeilijk uitvoerbaar door versnippering van het zorgaanbod. Hierdoor zijn er meer indicaties nodig bij meervoudige problematiek, dit werkt zorgstapeling in de hand, waardoor de kosten per client stijgen.

De belangrijkste lessen uit het onderzoek naar dure dossiers zijn als volgt.

- Er zou kritischer gekeken kunnen worden naar de wijze waarop afwegingen tot een besluit leiden. Met name op het gebied van Wmo zou een kostenbesparing gerealiseerd kunnen worden door in de besluitvorming onderzoek te doen naar het voorliggend veld, afschalen van zorg, minder grote doelen stellen en behandeling voor begeleiding.
- Werk vanuit één applicatiesysteem waarin alle professionals in het sociaal domein kunnen werken die vanuit de gemeente betrokken zijn bij een gezin. Dit bevordert het integraal werken en maakt administratieve processen efficiënter.
- De toegang is op een versnipperde wijze georganiseerd, wat de eigen integraliteit bemoeilijkt. Toegang zit bij de Post, Ondersteuningsteam, Sociaal Team, Team Jeugd, Team WMO. Door een integraal Toegangsteam met taakdifferentiatie, bijvoorbeeld op leeftijd, problematiek of mandaat wordt integraliteit bevordert en de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd.

6.2. Analyse

Op basis van de verzamelde informatie kunnen we de volgende lessen destilleren die van belang zijn om mee te nemen in het nieuwe beleid voor het sociaal domein in de gemeente Winterswijk:

1. Versterking van de samenwerking:

Uit de verschillende evaluaties komt steeds het versterken van de verbinding tussen en binnen de gemeente en verschillende externe partijen naar voren als aandachtspunt. Het Preventie Platform Jeugd (PPJ) heeft laten zien hoe



samenwerking tussen gemeenten, scholen en andere netwerkpartners kan leiden tot effectievere preventieve maatregelen voor jongeren. Inzetten op het versterken van de samenwerking is dus van groot belang. Dit gaat enerzijds om het versterken van de samenwerking tussen de gemeente en externe partijen, zoals verwijzers, 1^e- en 2^e-lijns zorgaanbieders, POH, maar ook tussen deze partijen onderling. Het verdiepend onderzoek van HHM benadrukt anderzijds ook de noodzaak van versterking van de samenwerking tussen verschillende teams en afdelingen binnen de gemeente, zoals tussen het Ondersteuningsteam en Sociaal Team en tussen de uitvoerende en beleidsmedewerkers. Zo kan de integraliteit van de hulpverlening verbeterd en de dienstverlening beter op elkaar afgestemd worden.

2. Bevorder integraliteit in de toegang:

Het onderzoek naar 'dure' dossiers benadrukt het belang van een integrale benadering bij het behandelen van complexe casussen in het sociaal domein. De toegang is nog te veel versnipperd en verspreid over verschillende teams, zoals het Sociaal Team en het Ondersteuningsteam bij de Post. Een integraal Toegangsteam met taakdifferentiatie kan helpen om de toegang tot ondersteuning te stroomlijnen en de eigen integraliteit te verbeteren, zoals ook voorgesteld in de evaluatie van het verdiepend onderzoek van HHM.

3. Verbeter monitoring en evaluatie:

De evaluatie naar het PPJ benadrukt de noodzaak van meer monitoring en evaluatie om het preventieve aanbod continu te verbeteren. Dit sluit aan bij de bevindingen van het verdiepend onderzoek van HHM, waaruit blijkt dat een robuust monitoring- en evaluatiesysteem essentieel is om de effectiviteit van het beleid te meten en aan te passen aan veranderende behoeften. Een randvoorwaarde voor het meten van de effectiviteit van het beleid is het vooraf vastleggen van concrete doelstellingen. In de evaluatie naar het PPJ wordt benadrukt dat doelen en verantwoordelijkheden vastgelegd moeten worden.

4. Voer de informatiegestuurde dialoog

Op basis van de verbeterde monitoring en evaluatie kan vervolgens de informatiegestuurde dialoog worden gevoerd om bewustwording te vergroten en partners medeverantwoordelijk te maken voor gemeenschappelijke doelstellingen. Zowel uit de evaluatie van het PPJ als het onderzoek van HHM komt namelijk naar voren dat het betrekken van relevante partners bij het voeren van een informatiegestuurde dialoog kan leiden tot een grotere bewustwording en medeverantwoordelijkheid.

5. Aandacht voor grootstedelijke problematiek:

Het verdiepend onderzoek van HHM benadrukt specifieke 'grootstedelijke' problematiek in Winterswijk zoals intergenerationele problemen, armoede, verslaving en criminaliteit. Het is essentieel om deze uitdagingen aan te pakken door middel van gerichte interventies voor specifieke problematiek. Hierbij is het van belang om het type problematiek te vertalen naar opgaven en concreet meetbare doelstellingen. Ook in dit kader is het samen optrekken met relevante partners en het versterken van de verbinding met hen waardevol.

Door deze lessen te integreren in het nieuwe beleid kan de gemeente Winterswijk effectiever en efficiënter inspelen op ontwikkelingen binnen het sociaal domein en de kwaliteit van ondersteuning voor inwoners verbeteren.



Bijlage I | Kernwaarden Verordening sociaal domein Winterswijk 2024

Kernwaarden Verordening sociaal domein Winterswijk 2024⁹

1. Iedere inwoner kan naar vermogen deelnemen aan de samenleving.
2. Iedere inwoner heeft onderdak en een gezonde financiële huishouding.
3. Kinderen groeien veilig en gezond op.
4. Voorkomen is beter dan genezen.
5. De gemeente helpt waar dat nodig is en stimuleert om zelf oplossingen te vinden voor problemen, bijvoorbeeld met hulp van familie, vrienden en bekenden (het sociale netwerk).
6. Vrij toegankelijke hulp gaat voor hulp-op-maat.
7. De gemeente biedt extra ondersteuning aan kwetsbare inwoners.
8. De gemeente stemt de ondersteuning en hulp op elkaar af.

⁹ Gemeente Winterswijk (november 2023). *Verordening sociaal domein Winterswijk 2024*.



Bijlage II | Ingekochte segmenten in Sociaal Domein Achterhoek

Segmenten inkoop Sociaal Domein Achterhoek¹⁰

	Segment	Subsegment
Jeugdhulp	Integrale Ambulante Jeugdhulp	<ul style="list-style-type: none">• Persoonlijke verzorging• Ondersteuning• Behandeling• Ambulante Spoedhulp
	Gezins- en Woonvormen	<ul style="list-style-type: none">• Wonen gericht op zelfstandigheid• Verblijf groep• Pleegzorg
	Hoog Complex Weinig Voorkomend Met Verblijf	<ul style="list-style-type: none">• Jeugdzorgplus• Verblijf complex• GGZ crisiszorg
	Dyslexiezorg Ziekenhuiszorg	
Wmo (inclusief wonen)	Wmo Integrale Ondersteuning	<ul style="list-style-type: none">• Ontwikkelen• Stabiliseren• Beschermd Thuis• Persoonlijke verzorging
	Wmo Logeren	
	Wmo Wonen	<ul style="list-style-type: none">• Beschut wonen (24-uurs begeleiding)• Beschermd Wonen (24-uurs zorg)

¹⁰ Sociaal Domein Achterhoek (9 februari 2021). *Notitie Vervolguitwerking regionale inkoop Jeugdhulp, Wmo begeleiding en Beschermd wonen per 1 januari 2022*



Bijlage III | Overzicht van geïnterviewde functionarissen

Bestuurlijk

Wethouder Wmo

Wethouder Jeugdzorg inclusief preventie

Ambtelijke organisatie

Teammanagers Zorg & Welzijn

Teammanager Beleid sociaal domein

Beleidsadviseur Sociaal domein en cultuur

Beleidsadviseur Jeugd

Wmo-consulent

Jeugdconsulent

Toegang

Sociaal werkers bij Sociaal Team De Post (3x)

Manager Ondersteuningsteam Oost Achterhoek

Adviesraad Sociaal Domein

Leden Adviesraad Sociaal Domein Winterswijk (2x)

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitie werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.