

# Een positief verhaal

Visitatie; over visie, vertrouwen en volwassen relatie

September 2016





## Inleiding

Utrechters behouden zo lang mogelijk hun autonomie, zelfstandigheid en regie, kinderen groeien veilig en gezond op en mensen kunnen meedoen naar vermogen. Dit is de ambitie achter het nieuwe Utrechtse zorgmodel. Deze ambitie krijgt niet alleen vorm via de inhoudelijke vernieuwing in de zorg, ondersteuning en jeugdhulp, maar ook in de opdrachtgeversrol van de gemeente. Enerzijds vervult de gemeente de rol van opdrachtgever, anderzijds trekken gemeente en aanbieders op als partners bij het realiseren van de ambitie en de verdere ontwikkeling en implementatie van het Utrechtse model.

De gemeente Utrecht is een moderne, lerende organisatie. Dit uitgangspunt is één van de belangrijkste dragers van de gemeentelijke organisatievernieuwing. De aanpak van de decentralisaties kenmerkt zich sinds de start in 2012 door een veranderstrategie die consequent gericht is op leren vanuit de praktijk, nauwe samenwerking met externe partners, uitwisselen van ervaringen en het ophalen van signalen en kennis.

De gemeenteraad heeft via de Motie Tegenkracht (2014) het college gevraagd externe kennis en een extern oordeel te vragen op het gemeentelijk handelen. Het college heeft een externe visitatiecommissie samengesteld die de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en haar opdrachtnemers (in het kader van de WMO en de Jeugdwet) te toetsen en daarover te rapporteren en aanbevelingen te doen. In deze eerste visitatieronde richt de visitatiecommissie zich op de samenwerking tussen gemeente en buurtteamorganisaties. Specifieke aandacht gaat uit naar de manier waarop het co-creatieproces invulling heeft gekregen in relatie tot de opdrachtgeversrol van de gemeente.

De visitatiecommissie bestaat uit

- Hans Simons, bestuurder en adviseur binnen het zorgdomein, voormalig staatssecretaris VWS, voormalig wethouder Rotterdam; voorzitter van de commissie.
- Mariëtte Verhoef, bestuurder van Spirit (organisatie van Jeugd & Opvoedhulp in Amsterdam en omgeving) en voorzitter van de Stuurgroep Ouder- en Kindteams in Amsterdam.
- Eiko Smid, senior adviseur en partner bij Dröge & Van Drimmelen en voormalig lid van de Gemeenteraad Utrecht.

De commissie wordt ondersteund door een inhoudelijk secretaris, Roos Verheggen, zelfstandig adviseur in het sociaal domein.

De visitatie heeft plaatsgevonden in de periode van maandag 22 augustus tot en met donderdag 1 september 2016. Het was een compact en intensief traject. In deze periode heeft de commissie gesproken met individuen en groepen. Met bestuurders en medewerkers van de Buurtteams en met managers en beleidsmedewerkers van de Gemeente. Met inwoners. Met vertegenwoordigers van organisaties van Welzijn, Formele Zorg en Informele Zorg. En met raadsleden en wethouders. Opvallend is het enthousiasme en de openheid van alle gesprekspartners. Iedereen heeft waardering voor de basiskeuzes van de gemeente bij het inrichten van het nieuwe zorgstelsel, het werken volgens de leidende principes (zie bijlage 1) lijkt behoorlijk verinnerlijkt, iedereen spreekt eenzelfde taal.

Als commissie hebben we de rol aangenomen van 'kritische vriend' en geprobeerd zoveel mogelijk een open gesprek te voeren over ervaringen en bevindingen van onze gesprekspartners en mogelijke verbeterpunten.

Grote dank aan alle gesprekspartners voor hun open en constructieve bijdrage.

Dank ook aan Wilbert van Ittersum, directiesecretaris Maatschappelijke Ontwikkeling, voor de goede voorbereiding en organisatie van het visitatietraject.

In deze rapportage besteden we aandacht aan de samenwerking tussen de gemeente en de buurtteamorganisaties, waarbij de dubbelrol van de gemeente aan de orde komt. Vervolgens staan we stil bij het functioneren van de buurtteams, de gemeentelijke organisatie, de samenwerking met partijen uit het voorveld en de specialistische zorg en bij de citydeal. Tot slot schetsen we kort iets over de cultuur. We benoemen per onderwerp wat goed gaat en welke verbeterpunten we zien. We hopen dat deze behulpzaam zijn bij de verdere ontwikkeling en implementatie van het nieuwe Utrechtse zorgmodel.



Eiko Smid (links), Mariëne Verhoef, Hans Simons

## **1. Samenwerking tussen gemeente Utrecht en de Utrechtse Buurtteamorganisaties.**

De gemeente Utrecht is in een vroeg stadium gestart met het nadenken over de transformaties en had al snel de overtuiging dat er fundamenteel iets anders moest komen. Twee enthousiaste directeuren hebben samen met het veld en de gemeenteraad grote lijnen uitgezet en zijn meteen gestart met experimenteren in twee wijken. Met goeie professionals zijn ze gaan uitproberen wat er nodig en mogelijk was. De praktijk was leidend. Aan de hand van casuïstiek hebben ze vervolgens keuzes gemaakt voor de uitvoering en het beleid. De ambitie was groot: het in gang zetten van een beweging naar een nieuw stelsel van zorg en welzijn dat effectiever is en meer recht doet aan de eigen regie van de Utrechtse inwoners. Dat betekende niet probleemgestuurd maar oplossingsgericht werken en de regie bij het huishouden leggen met ondersteuning van één allround professional. Samen met de stad zijn vervolgens een aantal leidende principes geformuleerd. Deze waren bepalend voor de nieuwe koers. (zie bijlage 1)

In de loop van het visitatietraject hebben we gezien dat er in Utrecht daadwerkelijk een nieuwe omgang tussen overheid en praktijk is ontstaan. We zijn onder de indruk van het enthousiasme waarmee alle professionals spreken over de gerealiseerde veranderingen en hun rol daarin. Ze ervaren ruimte en vrijheid en ze hebben over het algemeen het idee met de goede dingen bezig te zijn. We constateren dat de leidende principes bij zowel ambtenaren als buurtteammedewerkers goed doorleefd worden. Professionals van alle geledingen binnen zowel gemeente als buurtteamorganisaties zoeken elkaar vaak op. De lijnen zijn kort. Bij kwesties die niet lekker lopen, weten ze elkaar te vinden en zoeken ze gezamenlijk naar oplossingen. Ze zetten gezamenlijk lijnen uit voor de toekomst. Ook inwoners ervaren de verandering. Voor hen is het wennen om aangesproken te worden op hun eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden. Zij spreken uit veel waardering te hebben voor de manier waarop zij ondersteund worden door buurtteammedewerkers. Eén vaste contactpersoon, die met hen meedenkt, die gemakkelijk bereikbaar is, die hen helpt op meerdere terreinen, vasthoudend is naar andere instanties en die hen prikkelt en stimuleert om - stapsgewijs- op eigen benen te gaan staan, zijn ingrediënten voor deze waardering.

We zien veel enthousiasme bij de verschillende partijen voor de manier waarop de gemeente haar nieuwe koers heeft uitgezet en daarbij heeft vastgehouden aan de leidende principes.

Ook is men te spreken over het moment en de manier waarop de gemeente na de experimenteerfase op zoek gegaan is naar externe partijen die de Basiszorg vorm konden gaan geven.

### *Co-creatie en opdrachtgeverschap*

We constateren dat het uitgangspunt van co-creëren aanslaat bij alle partijen. Gemeente en (organisaties van) buurtteams hebben veelvuldig contact, zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau. Zij zoeken elkaar op, hebben heel veel verschillende vormen van overleg, de lijnen zijn kort. Signalen over zaken die niet goed lopen of nog niet goed doordacht zijn, zijn snel en goed bespreekbaar. Soms wordt er naar een individuele oplossing gezocht, soms ook naar structurele oplossingen. Wanneer nodig, stelt de gemeente extra geld beschikbaar aan de Buurtteamorganisaties om aanvullende werkwijzen te ontwikkelen. Het leren gebeurt in de praktijk, door de professionals, veelal met behulp van casuïstiekontwikkeling. Beleid en praktijk worden daarop gebaseerd. Daarnaast hebben zowel de gemeente als de buurtteamorganisaties veel

geïnvesteed in het opleiden van hun professionals om hen ook op die manier toe te rusten voor hun nieuwe rol.

We horen veel waardering voor de manier waarop de gemeente meedenkt en ruimte laat en tegelijkertijd heel nauw toeziet op het werken volgens de leidende principes. Ook neemt de gemeente af en toe harde beslissingen, die niet persé bij alle veldpartijen goed vallen. Bijvoorbeeld door bij de start van de nieuwe werkwijze te gaan werken met nieuwe partijen. Juist door deze keuze is vernieuwing mogelijk gebleken. De gemeente gaat echter nooit op de stoel van de aanbieders zitten en wordt ervaren als betrouwbaar en koersvast. Tegelijkertijd horen we ook dat het directieniveau van de gemeente soms wat meer stelling mag nemen. Ruimte voor de professional is een van de uitgangspunten. Op sommige dossiers kunnen uitvoerende professionals echter niet verder, bijvoorbeeld rond de gang van zaken bij de IND-aanvragen of de preventieve aanpak van schulddienstverlening. Zij wachten af of trekken een eigen plan. Daar is een beleidsuitspraak van directieniveau nodig.

Een van de uitgangspunten bij het werken volgens de leidende principes is dat inwoners zelf met een vraag bij de Buurtteams komen. Gemeente en buurtteams willen echter ook preventief kunnen werken. Dan kan het nodig zijn dat traject-begeleiders of buurtteammedewerkers zelf op een inwoner of gezin afstappen, op het moment dat er een signaal over betalingsachterstanden binnenkomt over een inwoner, bijvoorbeeld van een woningcorporatie of energiebedrijf. Om de werkwijze hierin uit te kunnen werken is er een heldere lijn nodig van het directie- respectievelijk bestuurlijk niveau binnen de gemeente over al of niet 'er op af' gaan.

De gemeente zelf denkt dat er in co-creatie meer vernieuwing tot stand komt; medewerkers van de gemeente kunnen tijdens een overleg prikkelen en even teruggrijpen naar de bedoeling van de ingezette veranderingen en ook de organisaties meer comfort bieden door ze de ruimte te geven buiten het organisatiebelang te denken. We constateren dat organisaties en gemeente 'met huid en haar aan elkaar vast zitten', zeker in de startperiode. We zien dat er langzamerhand iets meer afstand ontstaat.

Buurtteamorganisaties hebben soms het gevoel dat ze niet in de positie zijn om 'nee' te zeggen tegen de gemeente, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het tempo waarin veranderingen doorgevoerd worden. In het co-creatieproces is de gemeente in haar rol als opdrachtgever dan leidend en bepalend. Positief vinden de buurtteamorganisaties het dat het gesprek na het 'nee' niet stopt.

De keuze van de gemeente om in het nieuwe lokale zorgstelsel niet alleen de rol van opdrachtgever maar ook die van co-creator te vervullen is ons inziens een van de succesfactoren van de grote verandering die we nu zien.

## **Aanbevelingen**

- De ontwikkeling van een nieuw zorgstelsel in Utrecht is erg ambitieus ingezet en de eerste resultaten zijn lovenswaardig. Om de nieuwe werkwijze te kunnen bestendigen, adviseren wij om de vernieuwing nu te temporiseren. Bied ruimte en tijd aan de organisaties om hun algemene werkwijze verder te ontwikkelen en de mogelijkheden van generalistisch werken

verder te verkennen. Per 1 september hebben de buurtteams de toeleiding tot de schulddienstverlening in hun takenpakket gekregen. Geef hen de tijd dit goed op te pakken. We zien een open mind, maar ook volle hoofden en agenda's. Belangrijk dus om nieuwe opdrachten behoedzaam in te voeren, zodat de basis goed kan blijven. Stel prioriteit in de ontwikkelopgaven

- De dubbele rol van de Gemeente, nl. die van opdrachtgever en van co-creator, wordt positief gewaardeerd en gezien als een van de succesfactoren voor het slagen van de vernieuwing. We adviseren in de doorontwikkeling van de buurtteams toe te werken naar meer gedeeld eigenaarschap tussen Buurtteamorganisaties en Gemeente. Dit vraagt om een gemeenschappelijke investering in volwassen opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Wij schatten in dat dit leidt tot een meer zakelijke en gelijkwaardige relatie en dat dit gaat helpen in de onderlinge dialoog over doorontwikkeling van de werkwijze en verlenging van de contracten. Voer jaarlijks een evaluatief overleg, onder leiding van een onafhankelijke derde, over het invullen van deze rollen
- Geef de verdere doorontwikkeling van de buurtteams vorm in co-creatie tussen de gemeente en de Buurtteamorganisaties én het omliggende veld. De goede ervaringen, opgedaan in de werkwijze met de buurtteams, kunnen hierbij behulpzaam zijn
- Tijdelijke contractering houdt partijen scherp. Tegelijkertijd zien we het belang van continuïteit in de verdere ontwikkeling van de buurtteams. Het lijkt ons daarom raadzaam geen grote veranderingen door te voeren over twee jaar als de contractperiode afloopt. Kies een pragmatische oplossing om de samenwerking met de huidige partijen te continueren, zonder daarbij de scherpste op ieders rol te verliezen

## 2. Het functioneren van de Buurteams

In de gesprekken met buurtteammedewerkers en hun leidinggevenden proeven we vooral heel veel enthousiasme. Deze professionals ervaren ruimte om eigen keuzes te maken, dingen uit te proberen en zo te leren in de praktijk. Zij zetten daarbij hun eigen professionaliteit en expertise in, raadplegen collega's of verwijzen door naar specialistische zorg waar nodig. Ook zoeken ze de samenwerking met het maatschappelijke voorveld. Deze ruimte vinden zij heel positief, het boort hun creativiteit aan bij het zoeken naar duurzame oplossingen. Zij vinden het prettig om in de wijk te zitten, op huisbezoek te gaan en heel cliëntgericht te kunnen werken. Zij kijken daarbij vooral hoe ze de veerkracht van de cliënt en zijn/haar omgeving kunnen versterken. Het breed kunnen kijken en werken ervaren ze als heel klantvriendelijk, cliënten hebben in de nieuwe werkwijze één contactpersoon, bij wie ze met hun verschillende vragen terecht kunnen. Ze vinden het ook een verrijking voor zichzelf, omdat ze zelf meer kunnen oppakken en afronden.

Alle medewerkers werken generalistisch, daarnaast hebben zij een of meerdere specialisaties, bijvoorbeeld kennis over ggz-of schuldenproblematiek, huiselijk geweld of vechtscheidingen. Elk team, zowel Sociaal als Jeugd en Gezin, is zodanig samengesteld dat alle verschillende specialisaties vertegenwoordigd zijn. Binnen teams weet men elkaar te vinden en te versterken en werkt men veel samen. Samenwerking tussen teams Jeugd en teams Sociaal lijkt minder intensief.

Het generalistisch werken komt goed op gang, wordt ervaren als heel positief. "Je leert breed kijken, je kunt op verschillende terreinen iets doen, je hoeft cliënten niet steeds door te verwijzen." We horen veel waardering van cliënten voor het feit dat zij een vaste professional hebben en voor de manier waarop zij ondersteuning krijgen bij het weer zelf hun leven op orde krijgen. De professionals zijn geselecteerd op ondernemerschap, generalistisch en outreachend kunnen werken. De competenties voor een generalistisch werker blijken niet heel eenvoudig te benoemen. Belangrijke onderdelen die we in het gesprek daarover hoorden:

- Kunnen duiden wat de vraag is, om dan te kunnen doen wat nodig is.
- Open houding, breed kijken, doorvragen
- Sensitiviteit voor de potentie van de klant en voor het kernprobleem
- Enige levenswijsheid
- In staat zijn het probleem, als dat maar enigszins kan, bij de cliënt te laten en de cliënt te versterken

De grens tussen generalistisch werken(basiszorg) en specialistische zorg is niet een harde lijn maar wordt altijd bekeken per situatie. Het generalistisch werken kan nog verder geprofessionaliseerd worden. Meer samenwerking in spoor 1 en 2 kan er toe leiden dat mensen die nu geen expliciete zorgvraag hebben, hulp kunnen vinden. ( zie bijlage 1 voor toelichting sporen 1-2-3)

Het eerste jaar zijn alle medewerkers collectief opgeleid, vooral in het generalistisch werken maar ook op thema's als veiligheid, ggz-problematiek, schulden om goed te kunnen signaleren. In het tweede jaar is meer focus gekomen op verschillende expertisegebieden, zoals ouderen, LVB (licht verstandelijk beperkt), schulddienstverlening. De gemeente heeft de buurtteamorganisaties aanvullende subsidie gegeven om hier verdieping in aan te brengen. Nu zien we verschillen per wijk ontstaan: een wijk met veel schuldenproblematiek vraagt om experts op dit terrein, een wijk met

veel jonge gezinnen vraagt om een wat groter team Jeugd en Gezin, met kennis over vechtscheidingen en opvoedingsondersteuning.

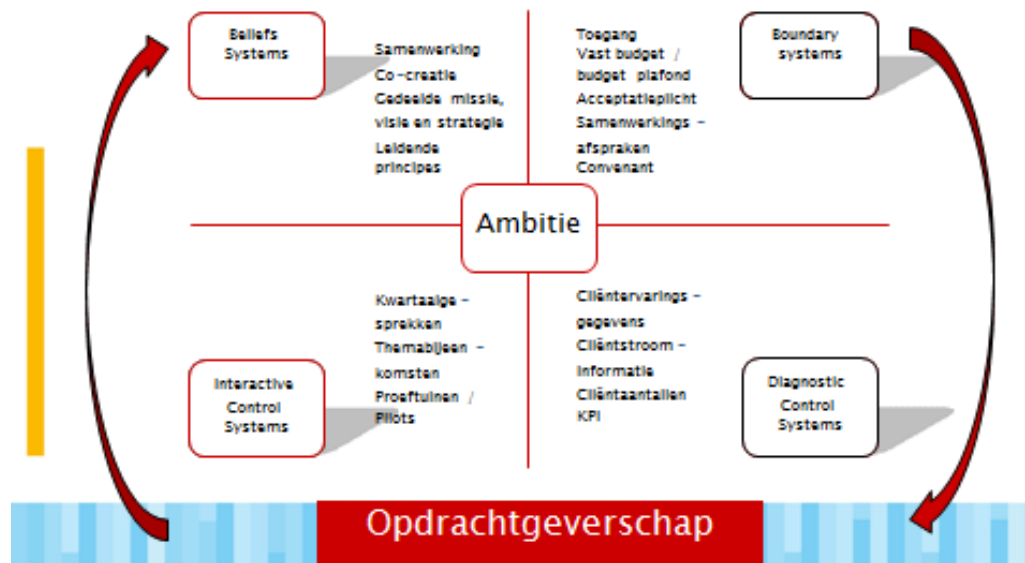
Gaandeweg zien we ook verschillen ontstaan tussen de teams Sociaal en Jeugd en Gezin. Zij hebben natuurlijk verschillende doelgroepen en te maken met verschillende wet- en regelgeving. De aard van de problematiek die ze tegenkomen, verschilt. Zo hebben de teams Sociaal meer te maken met GGZ-problematiek en de teams Jeugd en Gezin met veiligheid. De teams hebben verschillende samenwerkingspartners, met ieder weer een andere dynamiek in de afstemming. Het is belangrijk dat buurtteams kijken welke ondersteuning geboden kan worden door de 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijn. We zien dat teams Sociaal zich meer vermengen met dit voorveld, wat soms leidt tot verwarring over taken en gevoelens van concurrentie. Belangrijk dat hier meer afstemming en samenwerking gaat ontstaan. De teams van Jeugd en Gezin werken gericht, op vraag, en integreren generalisme en specialisme wat meer. De geleidelijk ingevoerde bezuinigingen op de JGZ zijn voelbaar voor de teams Jeugd en Gezin. De kunst is om hier op een passende manier mee om te gaan. Niet door de ambulante jeugdzorg over te nemen, maar door het versterken en stimuleren van de gezinnen zodat deze op eigen kracht weer verder kunnen.

### **Aanbevelingen**

- Stimuleer de doorontwikkeling van generalistisch werken. Zorg dat daar meer beelden bij komen, ga het meer borgen en versterk op deze manier de potentie van de buurtteams
- Blijf permanent in gesprek over de ontwikkeling en het toekomstperspectief van de buurtteams. Herken en benoem de overeenkomsten in de buurtteams Jeugd en Gezin en buurtteams Sociaal en ook de verschillen. Het gewenste perspectief kan voor beide teams verschillend zijn. Het gaat immers om ander werk, in een andere dynamiek, maar vanuit dezelfde leidende principes
- Maak resultaten van stedelijk onderzoek op wijkniveau zichtbaar. Dit draagt bij aan verbetering van de werkwijze –meer maatwerk- en aan manieren waarop buurtteams met andere partijen kunnen samenwerken. Zij kunnen dan optimaal aansluiten bij de aard en veerkracht van inwoners en de aard van de problematiek in hun wijk
- Verken de mogelijkheden voor groepsgewijze aanpak naast de individuele aanpak (bijv. groepseducatie en lotgenotencontact) door de buurtteams, als vorm van ondersteuning; dit draagt bij aan eigen kracht, werkt versterkend en past binnen de principes
- Stimuleer dat buurtteams de beweging naar voren maken en actief op zoek gaan naar samenwerking en afstemming in spoor 1. Denk hierbij aan kinder- en jongerenwerk, speeltuinwerk, sociaal makelorganisaties, scholen, organisaties voor Informele Zorg



### 3. Gemeentelijke organisatie



De manier waarop de gemeente –in haar rol als opdrachtgever- stuurt op het Utrechtse zorgmodel past in het ‘model Simons’, zoals weergegeven in bovenstaande afbeelding. Dit model geeft aan dat er een gecontroleerde balans tussen creativiteit en beheersing bij het ontwikkelen en realiseren van organisatiestrategieën ontstaat wanneer je een balans vindt tussen de vier controle-gebieden. Meerdere gesprekspartners geven aan dat het model van Simons behulpzaam is bij het vinden van manieren om te verantwoorden.

Er ligt een stevige ambitie, de gemeente heeft uitgangspunten en kaders bepaald om deze te realiseren. Om zicht te krijgen op de resultaten gebruikt de gemeente zowel de uitkomsten van de cliënttevredenheidsonderzoeken en kwantitatieve cliënt-informatie als informatie uit gesprekken met het veld. De buurtteamorganisaties leveren kwartaalrapportages, met daarin kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de basiszorg die zij bieden. De gemeente haalt veel informatie op door zelf bij heel veel verschillende overleggen aanwezig te zijn, werkbezoeken af te leggen, klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren. Ook met de Raad is een goed gesprek op gang gekomen over verantwoorden bij het werken volgens de leidende principes. De Raad gaat op werkbezoek bij de buurtteams, binnen het sociale domein is veel interactie met de Raad.

Belangrijke waarden binnen de nieuwe manier van werken zijn transparantie en toegankelijkheid. Het blijft nog wel van beide kanten zoeken naar een goede manier om zicht te krijgen op de resultaten, maar bij alle partijen leeft het besef dat men bij een nieuwe manier van werken niet moet teruggrijpen naar oude instrumenten van verantwoorden. In de gesprekken merkten we dat veel betrokkenen heel blij zijn met de sterk beperkte rapportagelast, die onderling is afgesproken. Wij zijn positief verrast over de manier van verantwoorden. Toch kunnen we ons voorstellen dat, nu er een aantal jaren ervaring is opgedaan met deze werkwijze, de behoefte aan iets meer kwantitatieve gegevens (sturingscijfers) gaat groeien, bijvoorbeeld vanuit Raad en College of het externe veld. Enkele compacte en voor alle betrokkenen eenvoudig te hanteren indicatoren zouden hierbij

behulpzaam zijn.

We horen dat andere domeinen binnen de gemeente waar burgers rechtstreeks mee te maken hebben, zoals afdeling Wonen, W&I en onderwijs nog veel meer een traditionele werkwijze hanteren en we constateren dat er veel specialistische regelingen zijn. Verbreding van het werken volgens de leidende principes naar andere gemeentelijke domeinen en ontschotting tussen diverse regelingen is wenselijk.

### **Aanbevelingen**

- De leidende principes hebben hun waarde bewezen en bewijzen die nog steeds. Investeer nu tijd en effort in het breder delen van deze principes binnen andere gemeentelijke organisaties, zoals bij de afdeling Wonen, W&I, Onderwijs
- Voer als Raad een tweejaarlijks debat over de vernieuwing van het veld van zorg en welzijn, waarin je bespreekt hoe de ontwikkeling en vernieuwing er voor staat en waarin je de leidende principes doorgrondt en mogelijk verder ontwikkelt; gebruik hierbij de casuïstiek van het wekelijkse citydeal-overleg om meer zicht te krijgen op mogelijke oplossingsrichtingen
- Ontwikkel enkele praktische, handzame indicatoren die helpen bij het verkrijgen van sturingsinformatie, zodat je meer zicht krijgt op mogelijkheden en resultaten van de buurtteams, trends in de wijken en de effectiviteit van afzonderlijke buurtteams



#### 4. Samenwerken met de Sociale Basis

De sociale basis, spoor 1 in het nieuwe zorgstelsel, wordt gevormd door voorzieningen op het gebied van onderwijs, welzijn, werk&inkomen, opvoeding en gezondheidszorg, ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers, sport en cultuur. Deze voorzieningen kunnen inwoners ondersteunen en hun zelforganiserend vermogen versterken. Een van de doelstellingen van de buurtteams was om meer 'de beweging naar voren te maken' en meer potentieel uit de informele zorg op te halen. Het is nog niet zo duidelijk of dat lukt.

We hebben diverse partijen gesproken uit de sociale basis en we constateren dat er mooie dingen gebeuren. Zo werken de buurtteams Jeugd en Gezin nauw samen met de scholen, hebben ambassadeurs vanuit de informele zorg tijdelijk de buurtteams versterkt en draaien er pilots rond informele buurtnetwerken, gericht op het bieden van praktische ondersteuning aan inwoners en klanten van de buurtteams. Tegelijkertijd bestaat er veel verwarring over wie wat doet, welke partijen met elkaar samenwerken en hoe betere afstemming kan plaatsvinden. Vooral over de rol van sociaal makelaars zien we veel onderlinge fricties en onduidelijkheid over hun toegevoegde waarde. Organisaties van vrijwilligerszorg vragen zich af hoe zij in hun doorontwikkeling en verdere professionalisering mee kunnen gaan in het tempo van de buurtteamorganisaties.

Buurtteammedewerkers lopen er regelmatig tegenaan dat partijen uit de sociale basis niet werken vanuit de leidende principes en dat leidt tot irritatie en vertraging.

Het baart ons enige zorgen dat er tijdens al onze gesprekken beperkt aandacht uitging specifiek naar jongeren. Jongeren komen niet snel zelf met een hulpvraag. Recente ontwikkelingen elders in het land waarbij een grote groep migrantenjongeren veel overlast bezorgde in een wijk of de ophef rond de zgn. Gülen-scholen, geven de urgentie aan van versterkte inzet op jongeren. Wij pleiten er daarom voor dat de buurtteammedewerkers zelf actief de wijk ingaan in samenwerking met het jongerenwerk in Utrecht.

#### Aanbevelingen

- Formuleer een visie op de sociale basis en doe dat in co-creatie met betrokken partijen. Probeer ook hier te komen tot –dezelfde- leidende principes en scherp ze aan waar nodig
- Investeer in de ontwikkeling en versterking van de sociale basis. We denken hierbij aan huisartsen, onderwijs, sociaal makelaars, JGZ en organisaties voor vrijwilligerszorg. We schatten in dat dit qua formatie en personele inzet ook kan, door navenant minder gemeentelijke tijd en effort in het begeleiden van de buurtteams te steken
- Start bij de sociaal makelaars: stel een commissie samen die de opdracht voor de sociaal makelaars herschrijft en die komt met voorstellen over de inhoud van de opdracht en de organisatiestructuur. Neem hierbij in overweging te starten met een geheel nieuwe organisatie door de hernieuwde opdracht via een aanbesteding uit te zetten. Stem vervolgens opdrachten aan verschillende partijen in de sociale basis daarop af
- Stel je als gemeente sturend op naar de buurtteamorganisaties op het afschalen naar spoor 1
- Investeer in de Civil Society en zorg voor een goede wijkinfrastructuur. Het succes van de buurtteams hangt ook af van goede samenwerking met andere partijen, bij voorkeur op wijkniveau, en van het feit of meer burgers sociaal actief worden in het bieden van praktische hulp
- Zorg voor een stevige as eerstelijnszorg-buurtteams

- Verhevig de inzet voor jongeren, investeer in de sociale basis specifiek voor jongeren en ga als buurtteam gericht de wijk in om jongeren op te zoeken en met hen in contact te blijven

## 5. Specialistische zorg

De aanvullende zorg, spoor 3 in het nieuwe lokale zorgstelsel, bestaat uit specialistische, intensieve en/of langdurige zorg en komt in beeld bij vragen waar de basiszorg van de buurtteams geen of maar gedeeltelijk antwoord op heeft en bij vragen waar de buurtteambegeleiding op een bepaald moment geen meerwaarde meer heeft boven andere hulp.

In Utrecht hebben we te maken met heel veel verschillende aanbieders van aanvullende zorg. Zij variëren in omvang. Zij bieden onder andere individuele specialistische begeleiding, dagbegeleiding, beschermd wonen, sociale activering, ondersteuning aan mensen met NAH (Niet Aangeboren Hersenletsel). De grote aanbieders zijn in aanloop naar de transitie betrokken bij de ontwikkelingen en erg te spreken over de manier waarop veldpartijen en gemeente continu overleggen.

Samenwerking is goed op gang gekomen. Zij zien dat veel cliënten baat hebben bij de werkwijze van de buurtteams, omdat er toegewerkt wordt naar meer veerkracht en zoveel mogelijk meedoen in de samenleving. De professionals in de aanvullende zorg delen de visie en ambitie van de nieuwe werkwijze. Ze hebben veel geïnvesteerd om deze visie ook bij cliënten duidelijk te krijgen. Bij kleine specialistische aanbieders lijkt deze samenwerking en afstemming soms wat lastiger.

De toeleiding naar de aanvullende zorg ligt bij de buurtteams. In deze beginjaren hebben buurtteams en aanbieders aanvullende zorg veel overleg met casuïstiekbespreking. Zij analyseren welke begeleidingsvorm nodig is, wat bestaande mogelijkheden zijn en of er eventuele nieuwe arrangementen ontwikkeld moeten worden. De aanbieders die wij spraken ervaren de huidige kaders als positief: met elkaar doen voor de burger wat nodig is, weinig verantwoordingslast, inhoudelijk gesprek met gemeente over wat ze leveren, 'vierkantbekostiging' (geen declaratie op cliëntniveau, leveringsplicht en vrijheid om maatwerk te bieden) die ruimte geeft om eigen keuzes te maken en te innoveren.

Deze aanbieders signaleren dat de leidende principes nog niet altijd ingedaald zijn binnen hun organisaties en dat de vernieuwing daar achterblijft. En zij merken dat de verschillende domeinen binnen de gemeentelijke organisatie niet altijd samenwerken, dat ieder werkt vanuit een eigen kolom. Zij noemen als voorbeeld afdeling Wonen: lastig om cliënten door te laten stromen naar reguliere huisvesting.

Een punt van zorg voor zowel aanbieders als gemeente is het feit of iedereen die specialistische zorg nodig heeft, deze ook krijgt. Bijvoorbeeld omdat de buurtteams hen te lang vast houden of omdat zij zorg mijden en niet zelf met een vraag komen. Wij achten het zinvol om dit actief te gaan monitoren.

Door de verscheidenheid aan aanbieders en vanwege de verschillende financieringsstromen, bestaat het risico dat partijen langs elkaar heen werken. Wellicht kan enige procesregie vanuit de gemeente op samenwerking tussen de verschillende partijen, bij voorkeur op wijkniveau, helpend zijn om samenwerking en afstemming te optimaliseren.

### Aanbevelingen

- Stimuleer dat ook in de specialistische zorg dezelfde leidende principes gaan leven, niet alleen bij de bestuurders maar organisatiebreed. Spits dat in eerste instantie toe op de strategische partners.

- Bevorder de samenwerking tussen aanbieders specialistische zorg, de buurtteamorganisaties, organisaties uit de sociale basis en de gemeente. Zorg dat er meer partnership ontstaat door ook hier te gaan co-creëren. Verken hierbij de mogelijkheden om zoveel mogelijk wijkgericht te werken, ook voor organisaties die dat nu nog niet gewend zijn.
- Ga actief monitoren of en hoe inwoners die dat nodig hebben, binnenkomen bij de specialistische zorg. Ontwikkel in co-creatie een goede werkwijze voor de toeleiding

## 6. Citydeal

De (organisaties van de) buurtteams hebben een goede relatie met de gemeente, daar waar het gaat om co-creatie in het sociale domein. Als generalisten bieden zij generalistische hulp maar zij lopen vervolgens aan tegen de bureaucratie van verkokerde sectoren van de gemeente, zoals Wonen, ICT en Werk&Inkomen. Betere afstemming met deze sectoren is zeer gewenst. Dit vraagt om een verandering van werkwijze bij deze sectoren, die aansluit bij de leidende principes en werkwijze van de buurtteams. Zowel cliënten als professionals geven aan dat zij hier tegen muren aanlopen en dat het hen veel energie(en tijd) kost om hier dingen voor elkaar te krijgen. De gemeente heeft de intentie dit te doorbreken en wil graag de bureaucratie te lijf gaan vanuit casuïstiek.

Samen met Leeuwarden, Enschede, Eindhoven en Zaanstad heeft de gemeente Utrecht de 'citydeal inclusieve stad' ondertekend. Met elkaar en met het Rijk hebben deze gemeenten afspraken gemaakt over een experimentele aanpak rond complexe regelgeving voor gezinnen met problemen op meerdere leefgebieden. Dit initiatief moet leiden tot fundamentele innovaties in het sociale domein. In elk van de vijf steden worden twintig huishoudens vanuit een omgekeerd perspectief bekeken, er wordt integraal geïnvesteerd in het individuele huishouden, zonder rekening te houden met knellende rijksregelingen en schotten tussen geldstromen vanuit de Participatiewet, Wmo, Jeugdwet en Zorgverzekeringswet. Momenteel wordt er in een wekelijks citydeal-overleg casuïstiek ingebracht door buurtteammedewerkers en op individueel niveau gekeken wat er mogelijk is. Medio oktober verschijnen de uitkomsten van deze experimentele aanpak. Aan de hand daarvan worden verbeterplannen gemaakt.

### Aanbevelingen

- Veranker de uitkomsten van het citydeal-eindrapport (publicatie medio oktober 2016)
- Start een pilot, bijvoorbeeld door een regelarme wijk in te richten en laat een buurtteam werken volgens de nieuwe werkwijze. Geef het buurtteam budget mee en meer mandaat om te handelen. Stel een regiegroep in die dit permanent gaat monitoren. Benoem hierin bijvoorbeeld een trio van een topambtenaar van de gemeente, een bestuurder van een verzekeraar en een topambtenaar van het Rijk, uitgerust met een robuust mandaat. Bij ingewikkelde kwesties kun je opschalen naar het niveau van bestuurders

## 7. Cultuur

Gedurende het visitatietraject hebben we ruim 80 mensen gesproken, individueel of in groepsverband, inwoners, bestuurders en uitvoerders van aanbieders en gemeente. We hebben bovendien het Citydeal-overleg en een bijeenkomst van de Stuurgroep Buurtteams bijgewoond en een rondetafelgesprek gevoerd met twee wethouders en raadsleden.

Opvallend vinden wij het grote enthousiasme en de bevologenheid van al onze gesprekspartners. Wij zien dit als een groot goed. De gedrevenheid om volgens de leidende principes te werken draagt bij aan het succes van de huidige werkwijze. Er is een nieuwe mindset ontstaan, met een andere manier van kijken naar inwoners. Voorop staat het vergroten en versterken van de veerkracht van inwoners, op alle verschillende levensdomeinen. We zien leergierigheid en vernieuwingszin. We zien ook trots op de bereikte resultaten. Zowel gemeente als buurtteamorganisaties hebben vanuit vertrouwen veel ruimte geboden aan de professionals, om te experimenteren en te leren. Zij hebben veel geïnvesteerd in het gezamenlijk uitwerken van het gedachtegoed en het opleiden van de professionals om daadwerkelijk de verandering te kunnen maken. Dit heeft geleid tot resultaten om trots op te zijn. De dubbelrol van de gemeente pakt positief uit, zoals duidelijk wordt in ons verhaal.

De keuze van de gemeente om in het nieuwe lokale zorgstelsel niet alleen de rol van opdrachtgever maar ook die van co-creator te vervullen is ons inziens een van de succesfactoren van de grote verandering die we nu zien.

Vanaf de start had de gemeente een duidelijke richting voor ogen. Ruimte voor professionals als leidend principe, resultaat in termen van kwalitatieve verbeteringen, brede politieke steun voor het concept en inspirerend leiderschap, zowel ambtelijk als bestuurlijk, zijn wat ons betreft eveneens bepalend geweest voor de bereikte resultaten.

Ook zien we een sterk gevoeld en gedeeld eigenaarschap, veel aandacht voor casuïstiek en durf om uiteindelijk deze ingrijpende verandering in te zetten als factoren die hebben bijgedragen aan het succes.

Op basis van onze bevindingen doen wij een aantal suggesties voor de toekomst, gericht op doorontwikkeling en versterking van de huidige werkwijze. Wij raden aan om dit te blijven doen vanuit een lerende organisatie en in co-creatie met burgers, professionals en organisaties.

Wij danken iedereen die heeft meegewerkt aan deze visitatie en wij wensen iedereen succes bij het vervolg.

## Leidende principes

- Eigen verantwoordelijkheid, keuzevrijheid en wederkerigheid
- Ruimte voor professionals
- Normaliseren en uitgaan van de mogelijkheden
- Hoogwaardige generalistische professionals aan de voorkant
- Eenvoudig systeem, minder bureaucratie
- De veiligheid van het kind vormt altijd de ondergrens

*Veranderaanpak:  
stapsgewijs, lerend veranderen,  
samen met partners in de stad*

## Utrechtse model

- Spoor 1: Sociale basis: voor en door de stad  
Spoor 2: Basiszorg via Buurteams: steun waar nodig  
Spoor 3: Aanvullende Zorg: speciaal waar het moet



## Bijlage 2

### Alle aanbevelingen op een rij

#### Samenwerking gemeente Utrecht en Utrechtse Buurtteamorganisaties

- De ontwikkeling van een nieuw zorgstelsel in Utrecht is erg ambitieus ingezet en de eerste resultaten zijn lovenswaardig. Om de nieuwe werkwijze te kunnen bestendigen, adviseren wij om de vernieuwing nu te temporiseren. Bied ruimte en tijd aan de organisaties om hun algemene werkwijze verder te ontwikkelen en de mogelijkheden van generalistisch werken verder te verkennen. Per 1 september hebben de buurtteams de toeleiding tot de schulddienstverlening in hun takenpakket gekregen. Geef hen de tijd dit goed op te pakken. We zien een open mind, maar ook volle hoofden en agenda's. Belangrijk dus om nieuwe opdrachten behoedzaam in te voeren, zodat de basis goed kan blijven. Stel prioriteit in de ontwikkelopgaven
- De dubbele rol van de Gemeente, nl. die van opdrachtgever en van co-creator, wordt positief gewaardeerd en gezien als een van de succesfactoren voor het slagen van de vernieuwing. We adviseren in de doorontwikkeling van de buurtteams toe te werken naar meer gedeeld eigenaarschap tussen Buurtteamorganisaties en Gemeente. Dit vraagt om een gemeenschappelijke investering in volwassen opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Wij schatten in dat dit leidt tot een meer zakelijke en gelijkwaardige relatie en dat dit gaat helpen in de onderlinge dialoog over doorontwikkeling van de werkwijze en verlenging van de contracten. Voer jaarlijks een evaluatief overleg, onder leiding van een onafhankelijke derde, over het invullen van deze rollen
- Geef de verdere doorontwikkeling van de buurtteams vorm in co-creatie tussen de gemeente en de Buurtteamorganisaties én het omliggende veld. De goede ervaringen, opgedaan in de werkwijze met de buurtteams, kunnen hierbij behulpzaam zijn
- Tijdelijke contractering houdt partijen scherp. Tegelijkertijd zien we het belang van continuïteit in de verdere ontwikkeling van de buurtteams. Het lijkt ons daarom raadzaam geen grote veranderingen door te voeren over twee jaar als de contractperiode afloopt. Kies een pragmatische oplossing om de samenwerking met de huidige partijen te continueren, zonder daarbij de scherpste op ieders rol te verliezen

#### Functioneren van de Buurtteams

- Stimuleer de doorontwikkeling van generalistisch werken. Zorg dat daar meer beelden bij komen, ga het meer borgen en versterk op deze manier de potentie van de buurtteams
- Blijf permanent in gesprek over de ontwikkeling en het toekomstperspectief van de buurtteams. Herken en benoem de overeenkomsten in de buurtteams Jeugd en Gezin en buurtteams Sociaal en ook de verschillen. Het gewenste perspectief kan voor beide teams verschillend zijn. Het gaat immers om ander werk, in een andere dynamiek, maar vanuit dezelfde leidende principes
- Maak resultaten van stedelijk onderzoek op wijkniveau zichtbaar. Dit draagt bij aan verbetering van de werkwijze –meer maatwerk- en aan manieren waarop buurtteams met andere partijen kunnen samenwerken. Zij kunnen dan optimaal aansluiten bij de aard en veerkracht van inwoners en de aard van de problematiek in hun wijk
- Verken de mogelijkheden voor groepsgewijze aanpak naast de individuele aanpak

(bijv. groepseducatie en lotgenotencontact) door de buurtteams, als vorm van ondersteuning; dit draagt bij aan eigen kracht, werkt versterkend en past binnen de principes

- Stimuleer dat buurtteams de beweging naar voren maken en actief op zoek gaan naar samenwerking en afstemming in spoor 1. Denk hierbij aan kinder- en jongerenwerk, speeltuinwerk, sociaal makelorganisaties, scholen, organisaties voor Informele Zorg

#### Gemeentelijke organisatie

- De leidende principes hebben hun waarde bewezen en bewijzen die nog steeds. Investeer nu tijd en effort in het breder delen van deze principes binnen de rest van de gemeentelijke organisatie, zoals bij de afdeling Wonen, W&I, Onderwijs
- Voer als Raad een tweejaarlijks debat over de vernieuwing van het veld van zorg en welzijn, waarin je bespreekt hoe de ontwikkeling en vernieuwing er voor staat en waarin je de leidende principes doorgrondt en mogelijk verder ontwikkelt; gebruik hierbij de casuïstiek van het wekelijkse citydeal-overleg om meer zicht te krijgen op mogelijke oplossingsrichtingen
- Ontwikkel enkele praktische, handzame indicatoren die helpen bij het verkrijgen van sturingsinformatie, zodat je meer zicht krijgt op mogelijkheden en resultaten van de buurtteams, trends in de wijken en de effectiviteit van afzonderlijke buurtteams

#### De Sociale Basis

- Formuleer een visie op de sociale basis en doe dat in co-creatie met betrokken partijen. Probeer ook hier te komen tot –dezelfde- leidende principes en scherp ze aan waar nodig
- Investeer in de ontwikkeling en versterking van de sociale basis. We denken hierbij aan huisartsen, onderwijs, sociaal makelaars, JGZ en organisaties voor vrijwilligerszorg. We schatten in dat dit qua formatie en personele inzet ook kan, door navenant minder gemeentelijke tijd en effort in het begeleiden van de buurtteams te steken
- Start bij de sociaal makelaars: stel een commissie samen die de opdracht voor de sociaal makelaars herschrijft en die komt met voorstellen over de inhoud van de opdracht en de organisatiestructuur. Neem hierbij in overweging te starten met een geheel nieuwe organisatie door de hernieuwde opdracht via een aanbesteding uit te zetten. Stem vervolgens opdrachten aan verschillende partijen in de sociale basis daarop af
- Stel je als gemeente sturend op naar de buurtteamorganisaties op het afschalen naar spoor 1
- Investeer in de Civil Society en zorg voor een goede wijkinfrastructuur. Het succes van de buurtteams hangt ook af van goede samenwerking met andere partijen, bij voorkeur op wijkniveau, en van het feit of meer burgers sociaal actief worden in het bieden van praktische hulp
- Zorg voor een stevige as eerstelijnszorg-buurtteams
- Verhevig de inzet voor jongeren, investeer in de sociale basis specifiek voor jongeren en ga als buurtteam gericht de wijk in om jongeren op te zoeken en met hen in contact te blijven

#### Specialistische zorg

- Stimuleer dat ook in de specialistische zorg de (zelfde) leidende principes gaan leven, niet alleen bij de bestuurders maar organisatiebreed. Spits dat in eerste instantie toe op de strategische partners

- Bevorder de samenwerking tussen aanbieders specialistische zorg, de buurtteamorganisaties, organisaties uit de sociale basis en de gemeente. Zorg dat er meer partnership ontstaat door ook hier te gaan co-creëren. Verken hierbij de mogelijkheden om zoveel mogelijk wijkgericht te werken, ook voor organisaties die dat nu nog niet gewend zijn.
- Ga actief monitoren of en hoe inwoners die dat nodig hebben, binnenkomen bij de specialistische zorg. Ontwikkel in co-creatie een goede werkwijze voor de toeleiding

#### Citydeal

- Veranker de uitkomsten van het citydeal-eindrapport (publicatie medio oktober 2016)
- Start een pilot, bijvoorbeeld door een regelarme wijk in te richten en laat een buurtteam werken volgens de nieuwe werkwijze. Geef het buurtteam budget mee en meer mandaat om te handelen. Stel een regiegroep in die dit permanent gaat monitoren. Benoem hierin bijvoorbeeld een trio van een topambtenaar van de gemeente, een bestuurder van een verzekeraar en een topambtenaar van het Rijk, met stevig mandaat. Bij ingewikkelde kwesties kun je opschalen naar het niveau van bestuurders.