

GEVRAAGD ADVIES evaluatie beleidsregels

Gemeente Arnhem
T.a.v. college van Burgemeester en Wethouders

Afzender: Adviesraad Jeugd/WMO Arnhem

cc. Naam beleidsmedewerker: Gerard Fidder
Naam contactpersoon: Ellen Krabbenborg
Namen wethouders: Marco van der Wiel, Bob Roelofs

Arnhem, 10 jan 2023
Onderwerp: Evaluatie beleidsregels

Geacht college,

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies van de Adviesraad Jeugd & WMO, gemeente Arnhem met betrekking tot de evaluatie van de beleidsregels. Dit advies is mede gebaseerd op de resultaten van het door I&O research verrichte onderzoek; Evaluatie beleidsregels WMO en Jeugd, gemeente Arnhem, rapport nr. 2022/238. Daarnaast zijn in dit advies opmerkingen verwerkt die de Adviesraad zijn aangereikt door de APCG en door Bijzonder Arnhem, waarvoor dank. Daarbij zij opgemerkt dat alleen de adviesraad verantwoordelijkheid draagt voor de inhoud van dit advies.

Tenslotte vermelden we dat ook een aantal bevindingen van de Adviesraad met betrekking tot het gehouden Inwoners ervaring onderzoek in dit advies is mee genomen. (I&O research, rapport nr. 2022/239, oktober 2022). Over het Inwoners ervaring onderzoek heeft de adviesraad overigens recent ook separaat geadviseerd.

Vooraf:

In grote lijnen kan de adviesraad zich vinden in de conclusies en aanbevelingen zoals die staan verwoord in de **CONCEPT**-brief aan de raad d.d. 15-11-2022, zaaknummer 415760, onderwerp; Evaluatie beleidsregels WMO en Jeugdwet.

Daarnaast plaats de adviesraad een aantal opmerkingen en aanbevelingen die hieronder staan weergegeven.

Opmerkingen en aanbevelingen t.a.v. de evaluatie:

1 Aan het onderzoek deden een kleine honderd wijkcoaches mee. Dat is iets minder dan de helft van de doelgroep die was benaderd. Bij de selectie van de leden van de doelgroep speelden de teammanagers een sturende rol en werd o.a. gekeken naar welke leden van de wijkteams op de hoogte waren van bepaalde beleidsregels. Dit roept vragen op over de representativiteit van het onderzoek temeer daar bij de uitkomsten bleek dat van de (geselecteerde) doelgroep toch nog een flink gedeelte niet goed op de hoogte was van bepaalde beleidsregels.

Reactie gemeente: Doel van dit deel van het onderzoek was om zo dicht mogelijk bij de dagelijkse praktijk van wijkcoaches te blijven. Per beleidsregel hebben we een groep wijkcoaches bevraagd die er ook dagelijks mee werken. Ook hebben wijkcoaches zich zelf kunnen aanmelden voor groepsinterviews die gehouden zijn. Naast bekendheid is namelijk ook de passendheid en effectiviteit van de beleidsregels in de praktijk onderzocht. Die laatste twee zijn lastig te onderzoeken onder wijkcoaches die niet of nauwelijks werken met een bepaalde beleidsregel. Indien wijkcoaches geen oordeel over de passendheid of effectiviteit konden geven, omdat zij er niet mee werkten, dan konden ze dit aangeven in de vragenlijst.

We zien de noodzaak om de bekendheid en de wijze van toepassen van beleidsregels door wijkcoaches te verbeteren. Dit is een belangrijke aanbeveling uit het onderzoek die het college overneemt (zie ook de raadsbrief).

2 Wij kunnen ons voorstellen dat er verschillen bestaan tussen wijkteams t.a.v. de interpretatie en de uitvoering van de beleidsregels. Dit kan allerlei oorzaken hebben zoals de werkcultuur in het team of kenmerkende verschillen tussen wijken. Dit element wordt niet meegenomen in het onderzoek. Dat is een gemiste kans bij het streven naar uniformiteit, temeer daar bekend is dat de besteding van financiële middelen binnen het Sociaal Domein over de wijken opmerkelijke verschillen vertoont.

Reactie gemeente: Er is al sprake van een zeer omvangrijk onderzoek. Het uitsplitsen van resultaten naar 8 verschillende wijkteams zou dit nog omvangrijker en complexer maken. Derhalve is hier niet voor gekozen. Bovendien is de interne aansturing van de sociale wijkteams recent gewijzigd (meer aandacht voor uniformiteit tussen de teams), waardoor we verwachten dat de situatie ook weer gaat wijzigen.

3 Leden van wijkteams ervaren soms een gebrek/achterstand aan/in expertise in contact met zorgaanbieders wanneer het gaat om vraagstukken waarbij sprake is van complexe zorg. Daarbij kan het commerciële belang van de zorgaanbieders een (versturende?) rol spelen. De inzet van de onafhankelijke cliënt ondersteuner kan hierbij helpend zijn. De bekendheid met het bestaan en de rol van de onafhankelijk cliënt ondersteuner is nog steeds niet optimaal. De rol van de onafhankelijk cliënt ondersteuner kan in de aanvangsfase van het traject versterkt worden en daarnaast eveneens op het moment dat de burger bezwaar wil voeren tegen het voorgestelde ondersteuningstraject. Dit kan helpen het bezwaar traject een minder formeel/juridische status te geven en daardoor drempelverlagend werken. Al in eerdere adviestrajecten is het de Adviesraad opgevallen dat het bestaan en de betekenis van de onafhankelijk cliënt ondersteuner nog te weinig uit de verf komt. Daarnaast geven wijkteamleden aan meer in contact te willen staan met de beleidsmedewerkers over de betekenis en de uitvoering van de beleidsregels.

Reactie gemeente: In eerdere Inwonerservaringsonderzoeken is de beperkte bekendheid met de onafhankelijke clientondersteuning ook gesignaleerd en dat heeft geleid tot diverse maatregelen. Op de website van de sociale wijkteams wordt hierop gewezen en er is een folder gemaakt die in gesprekken tussen wijkcoaches en inwoners wordt gebruikt. We zullen opnieuw afstemmen met Zorgbelang, de Adviesraad en de sociale wijkteams of er mogelijkheden zijn om inwoners nog meer en beter voor te lichten over de onafhankelijke clientondersteuning.

4 Het onderzoek dateert nog van voor de omvorming waarin meer onderscheid gemaakt wordt in generalisten (wijkteams) en specialisten (stadteams). Als deze beweging ervoor zorgt dat kennis en kwaliteit meer gewaarborgd worden dan is dit een goede ontwikkeling en is het interessant om over anderhalf tot twee jaar nogmaals het onderzoek te verrichten en te meten hoe dit uitwerkt.

Reactie gemeente: De ervaringen van inwoners met het sociale wijkteam wordt jaarlijks onderzocht via de Inwonerservaringsonderzoeken. Hier blijven we mee doorgaan en we zullen - mede op basis van de resultaten van die onderzoeken en in afstemming met sociaal wijkteam – bekijken of aanvullend gericht onderzoek onder wijkcoaches zinvol is en opweegt tegen de kosten en tijd (van o.a. wijkcoaches) die hiermee gemoeid is.

5 In het onderzoek is mogelijk niet specifiek gekeken naar bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld mensen met een beperking. Daardoor kunnen de gegevens uit het onderzoek rondom de tevredenheid van bepaalde voorzieningen niet representatief zijn voor deze doelgroepen. Hun mogelijk minder positieve ervaringen (ontevredenheid) verdwijnen dan a.h.w. in de gemiddelde cijfers. Dit beperkt de mogelijkheden om zicht te krijgen op specifieke knelpunten en in het verlengde daarvan op verbeterpunten t.a.v. deze doelgroepen. Het onderzoek wint aan betekenis als hier een kwalitatieve component wordt toegevoegd, bijvoorbeeld door het voeren van diepte-interviews met bewoners uit specifieke doelgroepen.

Reactie gemeente: We delen de opmerking dat de ervaringen van bepaalde doelgroepen kunnen wegvallen in de brede onderzoeksgroep. Het kan dus waardevol zijn om een verdiepend kwalitatief onderzoek uit te voeren naar elementen die in dit grootschalige onderzoek met meerdere perspectieven geen expliciete plek hebben gekregen. Inzoomen op een specifieke doelgroep, of op een specifieke beleidsregel is dan een goede suggestie. In 2021 hebben we ook verdiepende kwalitatieve onderzoeken uitgevoerd naar begeleiding en huishoudelijke ondersteuning. Indien nodig zullen we dit opnieuw doen. We zijn bezig om het jaarlijkse Inwonerservaringsonderzoek door te ontwikkelen en te verbeteren. De mogelijkheden hiertoe zijn verruimd, omdat nieuwe wetgeving dit ook mogelijk maakt.

6 Wij vragen ons af in hoeverre de zorgaanbieders betrokken zijn bij de opstelling van de beleidsregels. Zij hebben de verantwoordelijkheid om na toewijzing de zorg in te zetten en hebben ook een belangrijke rol (expertise) als het gaat om duur (op-afschalen van zorg) en inzet van de juiste zorg. Zeker als het gaat om complexe zorg, wat ook blijkt uit de evaluatie.

Reactie gemeente: De evaluatie-onderzoeken zijn omvangrijk en om dit nog enigszins beheersbaar te houden is er voor gekozen om niet apart zorgaanbieders te bevragen. Er zijn veel zorgvormen en veel gecontracteerde aanbieders, dus dit zou tot een forse uitbreiding van het onderzoek leiden. De beleidsregels zijn met name gericht op het ondersteunen van wijkcoaches in de zorgtoewijzing, dus hierop lag een accent. Daarnaast heeft het inwonerperspectief een nadrukkelijke plek gekregen in het onderzoek, omdat het er uiteindelijk om gaat dat een inwoner passende, effectieve en efficiënte zorg ontvangt.

7 Het onderzoek heeft in de afgelopen zomer plaatsgevonden. In de opbrengsten vinden wij niets terug over de tekorten aan personeel en over het bestaan van wachtlijsten,

zeker als het gaat om specialistische zorg zoals intensieve behandeling en begeleiding (GGZ). Het kan niet zo zijn dat wijkteams maar bovenal inwoners van Arnhem hier niet mee zijn geconfronteerd. Dit vraagstuk speelt al langere tijd en heeft grote gevolgen voor met name die situaties waar sprake is van complexe problematiek (denk aan gezinnen met problemen op verschillende leefgebieden, vroegtijdig schoolverlaters maar ook aan de toenemende vergrijzing en tekorten aan personeel in de ouderenzorg). Wij zijn benieuwd hoe deze vraagstukken zijn meegenomen en naar voren zijn gekomen in het onderzoek.

Reactie gemeente: Het vraagstuk van wachtlijsten en personeelstekort is niet meegenomen in dit onderzoek. Het evalueren van de beleidsregels stond centraal. Wachtlijsten – bijvoorbeeld in de jeugd-GGZ en huishoudelijke ondersteuning – worden wel op andere manieren in beeld gebracht, inclusief wachtlijstbemiddeling.

8 De beleidsregels worden o.a. gebruikt om de gewenste beweging in gang te zetten, en/of duidelijk te maken waarom iets wel of niet wordt toegekend. We missen hierbij de aandacht in de evaluatie van de beleidsregels voor de beweging tot het voeren van meer eigen regie van de inwoner. In hoeverre bieden de beleidsregels instrumentarium opdat de cliënt zelf regie kan nemen in plaats van dat voor de cliënt wordt bepaald? Aandacht hiervoor werkt emanciperend voor de burger en ondersteunt de gewenste beweging.

Reactie gemeente: Bij het ondersteunen van inwoners staat het stimuleren van de eigen regie voorop, met daarbij de inschatting of dit mogelijk en haalbaar is. Pas na het gesprek met de inwoner, waarin wordt verkend wat nodig is en wat eventuele andere ondersteuningsmogelijkheden zijn (inclusief gebruik sociaal netwerk of algemene voorzieningen) wordt bekeken of inzet van zorg noodzakelijk is. Beleidsregels zijn hierbij ondersteunend en helpen bij de onderbouwing. Afwijken van beleidsregels is mogelijk, mits goed onderbouwd.

Het PGB biedt daarnaast de mogelijkheid aan de inwoner om meer regie te voeren op de zorginzet. In de beleidsregels en in het evaluatie-onderzoek is aandacht voor de inzet van het PersoonsGebonden Budget (PGB). Daarnaast is nu voor het eerst in het Inwonerervaringsonderzoek aandacht besteed aan de inzet van het PGB. Ook is eerder een evaluatie uitgevoerd naar het PGB, waarover een raadsbrief is verschenen. Aanbevelingen worden uitgewerkt, samen met bijvoorbeeld de Adviesraad Jeugd & Wmo. Het PGB heeft dus nadrukkelijk de aandacht van het college.

9 De Centrale Raad van Beroep heeft bij uitspraak van 21 maart 2018 een stappenplan geformuleerd, dat colleges dienen af te lopen na ontvangst van een melding. Het stappenplan is bekend onder een grote meerderheid van de wijkcoaches. Zeven op de tien wijkcoaches zijn bekend met het stappenplan en 22 procent deels. Een ruime meerderheid van de wijkcoaches die bekend is met het stappenplan (60%) vindt het stappenplan (heel) helpend in zijn of haar dagelijkse werk. Zevenendertig procent is hier neutraal over. De juristen van de gemeente stellen dat het gebruik van het stappenplan (onderbouwing & conclusies) door wijkcoaches verbeterd kan worden. Deze worden door de wijkcoaches niet altijd ingevuld of de kwaliteit is onvoldoende. Dit is ook in het belang van de inwoner die een melding doet bij de gemeente voor WMO of jeugdhulp en baat heeft bij een duidelijk afgewogen en verklaarbare af- of toewijzing. In onze ogen vormt dit een aandachtspunt bij het verbeteren van de uitvoering van de beleidsregels.

Reactie gemeente: Het gebruik van het Stappenplan moet inderdaad verbeteren. Hierover voeren we ook overleg met de sociale wijkteams en er zijn maatregelen genomen om het invullen van het stappenplan door wijkcoaches beter te borgen.

10 In het overleg van 12 december met beleidsambtenaren, APCG en BA hebben leden van de Adviesraad aangegeven dat blijkt dat de gemiddelde duur van de wat langer lopende zorgpaden (10-12 maanden) na 1 juli 2020 voor verblijf op terrein en in Leef- en behandelgroepen is verdubbeld ten opzichte van de periode daarvoor. Een omgekeerd patroon is zichtbaar voor de wat korter lopende zorgpaden (1-3 maanden). Wat ons verbaast is dat de gemiddelde verblijfsduren voor zowel de kortlopende als voor de langlopende zorgpaden pleegzorg en gezinshuizen na 1 juli 2020 is gehalveerd. Blijkbaar worden er dus meer kinderen geplaatst in Leef- en behandelgroepen dan in de meest geëigende plek voor uithuisgeplaatste kinderen, namelijk pleegzorg en gezinshuizen. Vraag is hoe dit komt.

Reactie gemeente: Zoals in de raadsbrief wordt geconstateerd zijn de geschetste ontwikkelingen bij verblijf jeugd niet volledig in lijn met onze beleidsdoelstellingen (relatief minder kinderen in terreinvoorzieningen en relatief meer kinderen in pleegzorg en gezinshuizen als alternatief voor verblijf in terreinvoorzieningen). We onderzoeken – samen met betrokken aanbieders - hoe dit komt en hoe we de gewenste beweging kunnen versterken.

Er past wel een nuancering bij de uitkomsten. Het gaat om relatief kleine aantallen. Een 'verdubbeling' gaat in dit geval niet om honderden extra kinderen, maar om enkele / tientallen kinderen. Niet ieder kind is geschikt om in een pleeggezin te plaatsen of voor ieder kind is een geschikt pleeggezin beschikbaar en als er dan een beperkte toename is dan leidt dit in de cijfers al snel tot een 'verdubbeling'.

Wij gaan ervan uit dat u dit advies zult opnemen in het Raadsinformatiesysteem ten behoeve van de informatie-, commissie- en raadsvergaderingen en zien een reactie op dit advies door uw college met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,
Namens de Adviesraad jeugd & Wmo gemeente Arnhem,
Elvira Flaton, voorzitter