

REKENKAMERONDERZOEK

HET SOCIAAL DOMEIN VAN DE GEMEENTE WESTLAND

DEEL 2: INTEGRALE DIENSTVERLENING

NOTA VAN BEVINDINGEN

21-04-2026



REKENKAMER WESTLAND

Uitgevoerd door: Regioplan

Inhoud

1.	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Doel- en vraagstelling	3
1.3	Aanpak van het onderzoek	3
1.4	Leeswijzer.....	4
2.	De weg naar een nieuw beleidskader	5
2.1	De landelijke context.....	5
2.2	De lokale context	5
2.3	Huidige dienstverlening in het sociaal domein in Westland	6
2.4	Belangrijkste bevindingen	6
3.	Lokale visie op integrale dienstverlening in het sociaal domein	8
3.1	Integrale benadering van het sociaal domein: normaliseren als uitgangspunt.....	8
3.2	Ontwikkeling naar integrale dienstverlening: toegang met een brede blik	8
3.3	Kanttekeningen uit de uitvoeringspraktijk	11
3.4	Belangrijkste bevindingen	13
4.	Positie van de gemeenteraad	15
4.1	Betrokkenheid van de gemeenteraad bij de beleidsontwikkeling	15
4.2	Sturing door de gemeenteraad.....	15
4.3	De betrokkenheid van de Adviesraad Sociaal Domein Westland	16
4.4	Belangrijkste bevindingen	16
5.	Goede voorbeelden van andere gemeenten	17
5.1	Oss: de Samenwerkwijze	17
5.2	De Utrechtse Buurtteams	17
5.3	Hendig: gemeente Peel & Maas	18
5.4	Belangrijkste bevindingen	19
6.	Conclusie: omslag naar integrale dienstverlening in Westland	20
	Bijlagen.....	21

1. Inleiding

Regioplan doet op verzoek van de Rekenkamer Westland onderzoek naar het sociaal domein in de gemeente Westland. In het eerste onderzoek lag de focus op 'economische zelfredzaamheid' en 'betaald werk' met aandacht voor integraliteit tussen de beleidsterreinen. In dit tweede onderzoek staat integrale dienstverlening op het gebied van Wmo, Jeugd en Welzijn centraal.

1.1 Aanleiding

Het sociaal domein van de gemeente Westland is volop in ontwikkeling. Het college wil binnen het sociaal domein integrale dienstverlening ontwikkelen. Onder andere de terreinen Wmo, Jeugd en Welzijn moeten hiervoor sterker met elkaar verbonden worden. In het Strategisch Beleidskader Sociaal Domein (SBSD), dat door de raad in juni 2025 is vastgesteld, vormt Integrale dienstverlening een belangrijk speerpunt.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht te bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid ten aanzien van integrale dienstverlening in het sociaal domein, specifiek op het gebied van Wmo, Jeugd en Welzijn. Het onderzoek beoogt de gemeenteraad inzichten en handvatten te geven om te sturen op de ontwikkeling richting integrale dienstverlening.

De **hoofdvraag** van het onderzoek is:

In hoeverre leidt het gemeentelijk beleid ten aanzien van integrale dienstverlening in het sociaal domein, specifiek op het gebied van Wmo, Jeugd en Welzijn, naar verwachting tot de gewenste uitkomsten?

Deze hoofdvraag is vertaald in de volgende **deelvragen**:

1. Wat is de lokale visie op integrale dienstverlening in het sociaal domein?
2. Hoe wordt deze visie vertaald naar beleidsdoelstellingen in het sociaal domein, specifiek op het gebied van Wmo, Jeugd en Welzijn?
3. Hoe wil de gemeente in de praktijk uitvoering geven aan deze doelstellingen?
4. Bereikt het gemeentebestuur met het beleid en de (beoogde) uitvoering daarvan naar verwachting de beoogde resultaten en effecten?
5. Wat zijn goede voorbeelden uit andere gemeenten ten aanzien van integrale dienstverlening en hoe kan de gemeente Westland deze voorbeelden benutten?
6. Welke positie pakt de raad en in hoeverre stelt het college de raad in staat om die rol te vervullen?
7. Hoe kan de inzet op integrale dienstverlening in relatie tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Wmo- en Jeugdbeleid worden verbeterd en welke 'knoppen om aan te draaien' zijn er voor de gemeenteraad en het college?

1.3 Aanpak van het onderzoek

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn in dit onderzoek de volgende activiteiten uitgevoerd:

Uitwerking van het normenkader

Voor het normenkader zijn normen geformuleerd ten aanzien van de doelmatigheid, de rol van de raad en de informatievoorziening van de raad. Dit normenkader is in het onderzoek gebruikt om de analyse te structureren en objectiveren. Het normenkader is opgenomen als bijlage 1.

Documentstudie

Aan de hand van beleidsdocumentatie hebben wij ons een beeld gevormd van het actuele beleid ten aanzien van integrale dienstverlening. In de documentstudie stonden het SBSD uit 2025 en de bijbehorende uitvoeringsplannen, die tijdens het onderzoek nog niet definitief waren vastgesteld, centraal. De gemeente was ten tijde van het onderzoek al begonnen met het uitvoeren van onderdelen van het nieuwe beleid. Een overzicht van de bestudeerde documenten is te vinden in bijlage 2.

Interviews met betrokken medewerkers van de gemeente

We interviewden de betrokken wethouder, concerndirecteur en beleidsmedewerkers van de afdelingen Wmo en Jeugd. Tijdens deze gesprekken gingen we in op de lokale visie op integrale dienstverlening, de beleidsdoelstellingen uit het

SBSD en de voorliggende uitvoeringsplannen. Ook bespraken we actuele signalen uit de uitvoeringspraktijk. Een overzicht van de geïnterviewden staat vermeld in bijlage 3.

Groepsgesprekken met (zorg)aanbieders en maatschappelijke organisaties, uitvoerders in de gemeentelijke toegang en het Sociaal Kernteam

We organiseerden twee groepsgesprekken: een groepsgesprek met de uitvoerende teams in de gemeentelijke toegang (het Sociaal Kernteam Westland, de uitvoerende dienst van Vitis Welzijn en het Wmo-team begeleiding en voorzieningen) en een groepsgesprek met belangrijke aanbieders op het gebied van Wmo, Jeugd en Welzijn. Het doel van deze gesprekken was het uitwisselen van ervaringen en behoeften ten aanzien van de ontwikkeling naar 'integrale dienstverlening' binnen de gemeente Westland. Bijlage 4 bevat een overzicht van de organisaties die deelnamen.

Gesprek met de gemeenteraad

We hebben een gesprek gevoerd met de gemeenteraad om zicht te krijgen op de begripsvorming van de raad ten aanzien van integrale dienstverlening en de wensen van de raad ten aanzien van (bij)sturing. Twaalf raads- en steunraadsleden van zes partijen hebben deelgenomen aan het gesprek.

1.4 Leeswijzer

Na dit hoofdstuk beschrijven we ter inleiding hoe het nieuwe beleidskader tot stand is gekomen en hoe de dienstverlening in het sociaal domein op dit moment georganiseerd is (hoofdstuk 2). Vervolgens beschrijven we het beleid ten aanzien van integrale dienstverlening in de gemeente Westland en de wijze waarop de gemeente uitvoering wil geven aan dit beleid (hoofdstuk 3). Daarna schetsen we de positie van de gemeenteraad en de informatievoorziening richting de raad (hoofdstuk 4). Aansluitend presenteren we goede praktijkvoorbeelden van andere gemeenten en de daaruit geleerde lessen voor Westland (hoofdstuk 5). In een afsluitend hoofdstuk geven we beknopt antwoord op de onderzoeksvragen (hoofdstuk 6).

2. De weg naar een nieuw beleidskader

In dit hoofdstuk beschrijven we de totstandkoming van het nieuwe Strategische Beleidskader Sociaal Domein (SBSD), tegen de achtergrond van de landelijke context (2.1) en de lokale context (2.2). Vervolgens schetsen we kort hoe de dienstverlening in het sociaal domein op het gebied van Wmo, Jeugd en Welzijn op dit moment is georganiseerd (2.3). Tot slot vatten we de belangrijkste bevindingen samen (2.4).

2.1 De landelijke context

De aandacht voor integrale dienstverlening in het sociaal domein is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Ten eerste kregen gemeenten vanaf 2015 via de drie decentralisaties (jeugd, maatschappelijke ondersteuning en participatie) meer verantwoordelijkheid om ondersteuning dicht bij inwoners en in samenhang te organiseren. Ten tweede werd het sociaal domein geconfronteerd met stijgende kosten en een groeiende groep inwoners met meervoudige ondersteuningsvragen. Deze ontwikkelingen vragen om een samenhangende aanpak waarbij ondersteuningsvragen van inwoners niet afzonderlijk per domein worden benaderd, maar integraal over de leefgebieden heen. Met een integrale aanpak moet de dienstverlening in het sociaal domein effectiever, efficiënter en klantgericht worden en een oplossing bieden voor maatschappelijke opgaven op het gebied van bestaanszekerheid en gezondheid.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) omschrijft integrale dienstverlening als een aanpak waarbij hulp en ondersteuning niet fragmentarisch, maar als één samenhangend geheel worden aangeboden, afgestemd op de complexe en meervoudige behoeften van inwoners.¹ Integrale dienstverlening draait dan ook om samenwerken over de grenzen van verschillende domeinen heen, waarbij professionals informatie en expertise delen, waardoor snel en passend handelen mogelijk is. Gemeenten moeten hiervoor lokale teams opzetten, die samenwerking organiseren over deze grenzen heen. Wanneer de lokale teams beschikken over de juiste mandaten en bevoegdheden, kunnen professionals zelfstandig en snel handelen zonder telkens te hoeven doorverwijzen. Hiervoor moet de samenwerking structureel georganiseerd worden, bijvoorbeeld op het gebied van gegevensuitwisseling en (multidisciplinaire) afstemming. De gemeente kan dit realiseren door de financiering te ontschotten en duidelijke afspraken met partners te maken.

Aan de basis van deze aanpak voor integrale dienstverlening ligt 'integraal werken'. Integraal werken betekent "in samenhang en afstemming domeinoverstijgend samenwerken aan effectieve en efficiënte hulp en ondersteuning bij hulpvragen van inwoners in de wijk, dichtbij en ter preventie van (escalatie van) problematiek. De ondersteuning is gericht op het zo snel, eenvoudig en duurzaam mogelijk oplossen van meervoudige problemen. Het versterken van de veerkracht van de samenleving, het vergroten van zelfregie, zelfredzaamheid en participatie en het benutten van het eigen netwerk zijn daarbij vertrekpunt."²

Vanuit de landelijke context zijn de noodzaak en de kern van integrale dienstverlening daarmee duidelijk: samenwerken over de domeinen heen, dicht bij de inwoner, met duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en regie. Voor gemeenten betekent dit een verandering van de manier waarop toegang, lokale teams en de dienstverlening zijn ingericht en dus ook een heroverweging van organisatie- en financieringsvormen.

2.2 De lokale context

Ook in de gemeente Westland zijn de landelijke maatschappelijke ontwikkelingen merkbaar. De vraag naar zorg en ondersteuning neemt toe. Een belangrijke reden is de verdubbeling van het aantal inwoners van 75 jaar en ouder richting 2040. Op dit moment is ongeveer 15 procent van de Westlanders 75 jaar of ouder (17.000-18.000 inwoners), waarvan ongeveer 20 procent (3.355 inwoners) gebruikmaakt van Wmo-ondersteuning. Tegelijkertijd neemt de beschikbaarheid van mantelzorgers en vrijwilligers af en is er krapte op de arbeidsmarkt. Daarnaast stijgen de kosten van zorg en ondersteuning: tussen 2019 en 2023 zijn de zorguitgaven per inwoner in Westland met circa 21 procent toegenomen.³

Terugblikkend blijkt dat al in het beleidskader van 2016 de ambitie van de gemeente Westland was om de samenwerking tussen de verschillende beleidsterreinen te versterken en de leefwereld van inwoners centraal te stellen. Dat hiervoor een integrale benadering nodig is, werd in dit beleidskader duidelijk onderkend. In de praktijk bleek de uitwerking van het

¹ Bron: VNG (2024). Richtinggevend kader. Toegang, lokale teams en integrale dienstverlening.

² Definitie van 'integraal werken' volgens het programma Integraal werken in de wijk, waarin Movisie, Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, Nederlands Jeugdinstituut, Vilans en de Werkplaatsen Sociaal Domein kennis verzamelen, verrijken en verspreiden over de integrale aanpak van meervoudige vragen en problemen.

³ Strategisch Beleidskader Sociaal Domein gemeente Westland 2025.

beleidskader echter nog behoorlijk verkokerd, zoals is geconcludeerd in het eerste deelonderzoek naar het sociaal domein in opdracht van de Rekenkamer Westland.⁴ In het oude beleidskader werden beleidsmaatregelen vooral per domein beschreven, met weinig aandacht voor de samenhang tussen beleidsterreinen en voor de gevolgen van maatregelen binnen één domein voor andere onderdelen van het sociaal domein. Ook werd dit onderzoek geconstateerd dat initiatieven rond integraal werken, zoals een pilot 'Integrale Toegang', in de praktijk in beperkte mate tot uitvoering kwamen. Er werd geconcludeerd dat integraal werken op beleidsniveau weinig aandacht kreeg en bestuurlijke overleggen hierover niet altijd succesvol waren. Daarnaast zijn pilots op uitvoeringsniveau slechts tijdelijk ingezet en is de pilot 'Integrale Toegang' door de gemeenteraad stopgezet.

Tegen deze achtergrond heeft de gemeente Westland het SBSD opgesteld. Dit beleidskader is in maart 2025 gepresenteerd aan de gemeenteraad en vastgesteld. Het bijbehorende concept-Uitvoeringsplan Sociaal Domein is in oktober gepresenteerd aan de gemeenteraad in de commissie MO. In december 2025 is het uitvoeringsplan door het college vastgesteld.

Uit een recent benchmarkonderzoek⁵ blijkt dat de gemeente Westland zich financieel gezien in een relatief gezonde positie bevindt. Westland beschikt over voldoende eigen middelen en kan ook nog een positief effect verwachten van de herijking van het gemeentefonds. Binnen het sociaal domein zijn de netto kosten relatief laag. Dit kan deels worden verklaard door structureel lagere uitgaven aan maatwerkvoorzieningen, met name binnen de jeugdzorg. De kosten voor jeugdzorg bedragen in Westland € 260 per inwoner, tegenover € 393 per inwoner in de referentiegemeenten. Een mogelijke verklaring hiervoor is de tijdige en effectieve inzet van jeugdzorgtrajecten. Op het gebied van de Wmo liggen de netto kosten in Westland iets lager dan in de referentiegemeenten: € 206 per inwoner in Westland tegenover € 245 per inwoner in de referentiegemeenten. Dit verschil wordt verklaard door een relatief gering beroep op maatwerkvoorzieningen, mogelijk door de inzet op preventie en een cultuur in Westland waarin relatief beperkt gebruik wordt gemaakt van algemene voorzieningen. Zo is te zien dat Westland relatief veel meer middelen inzet voor preventieve voorzieningen, met name via het Sociaal Kernteam (in Westland € 103 euro per inwoner vergeleken met € 38 per inwoner in de referentiegemeenten).

2.3 Huidige dienstverlening in het sociaal domein in Westland

In Westland wordt de dienstverlening in het sociaal domein op het gebied van Wmo, Jeugd en Welzijn georganiseerd via de gemeentelijke toegangsorganisaties:

1. Inwoners kunnen voor Wmo-voorzieningen en inkomensondersteuning bij de gemeente terecht.
2. Het Sociaal Kernteam (SKT) ondersteunt inwoners bij (complexe) jeugd- en gezinsproblematiek.
3. Vitis Welzijn diensten levert op het gebied van sociale participatie, ontmoeting, vrijwilligerswerk en preventieve activiteiten.
4. Patijnenburg begeleidt inwoners bij werk- en re-integratievraagstukken.

In dit onderzoek ligt de focus op integrale dienstverlening op het gebied van Wmo, Jeugd en Welzijn, omdat de gemeente in haar nieuwe beleidsplan expliciet de verbinding tussen deze domeinen wil versterken. Daarom staan het SKT, de Wmo-dienstverlening en Vitis Welzijn centraal in dit onderzoek.

Binnen het sociaal domein werkt de gemeente Westland samen met diverse partners die contractueel zijn verbonden aan de gemeente. Deze samenwerking vindt plaats binnen integrale ketenaanpakken, zoals Kansrijke Start en Kind naar Gezond Gewicht, en via samenwerkingsverbanden zoals het opvoedspreekuur, voorschoolse educatie, inlooppreekuren op scholen en het lokale gezondheidsbeleid. Daarnaast wordt specialistische hulp op het gebied van jeugdhulp en Wmo via regionale samenwerkingsverbanden ingekocht en gemonitord. Ook het perspectief van deze partners wordt meegenomen in het onderzoek.

2.4 Belangrijkste bevindingen

In lijn met landelijke ontwikkelingen wil de gemeente Westland het sociaal domein met een integrale aanpak efficiënter en effectiever inrichten: ondersteuning aanbieden als een samenhangend, domeinoverstijgend geheel en afstemmen op de behoeften van inwoners. Integraliteit was al een ambitie in het beleidskader van 2016, maar kwam onvoldoende tot uitvoering door enerzijds een verkokerde beleidsstructuur en anderzijds doordat uitvoeringsinitiatieven onvoldoende van

⁴ Bron: Rekenkameronderzoek Sociaal Domein Gemeente Westland. Deel 1: Economische zelfstandigheid, betaald werk en integraal werken. Regioplan (2024).

⁵ Bron: Benchmark Gemeente Westland. Gemeentebrede vergelijking met gemeentefonds en referentiegemeenten (Concept Eindrapport, 2025). Cebeon.

de grond kwamen. Tegelijkertijd blijkt inmiddels dat het sociaal domein van Westland er financieel gezien goed voor staat: de netto kosten relatief laag zijn, met name binnen de Jeugdzorg. Tegen deze achtergrond heeft de gemeente een nieuw beleidskader vastgesteld, waarin integrale dienstverlening is benoemd als een van de speerpunten voor de verdere ontwikkeling van het sociaal domein.

3. Lokale visie op integrale dienstverlening in het sociaal domein

In dit hoofdstuk beschrijven we het beleid ten aanzien van integrale dienstverlening in het sociaal domein en hoe de gemeente uitvoering wil geven aan dit beleid. We beschrijven eerst hoe de gemeente het sociaal domein integraal benadert en normaliseren als uitgangspunt neemt (3.1). Vervolgens zetten we uiteen hoe de gemeente 'een toegang met een brede blik' wil ontwikkelen naar integrale dienstverlening (3.2) en welke kanttekeningen ambtenaren en uitvoerders hierbij plaatsen (3.3). We sluiten af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen (3.4). Hiermee beantwoorden we de eerste drie onderzoeksvragen.

3.1 Integrale benadering van het sociaal domein: normaliseren als uitgangspunt

In het nieuwe Strategisch Beleidskader Sociaal Domein (SBSD) van de gemeente Westland ligt de focus op het versterken van de sociale basis, het vergroten van bestaanszekerheid en het beter benutten van samenwerking tussen partners. Het uitgangspunt is een samenleving waarin iedereen kan deelnemen en zich kan ontplooien. Vanuit dit uitgangspunt benadert het college het sociaal domein in het beleidskader integraal: niet het domein van de hulpvraag moet centraal staan, maar de aard en de complexiteit van de vraag. Professionals van uitvoeringsorganisaties moeten bekijken wat er nodig is om tegemoet te komen aan de hulpvraag. Daarbij moeten zij kijken wat inwoners zelf of samen met anderen kunnen oplossen, of welke vorm van professionele ondersteuning aanvullend nodig is. Het college wil inwoners eerder, laagdrempelig en op maat bereiken en ervoor zorgen dat inwoners zich gehoord en gesteund voelen. Tegelijkertijd moeten zorg en ondersteuning beschikbaar, bereikbaar en betaalbaar blijven. Daarom kiest de gemeente voor **normaliseren** als vertrekpunt en positioneert dit als 'sleutel in het beleidskader'.

"Normaliseren is het tegenovergestelde van problematiseren en medicaliseren. Het benadrukt dat afwijken van de norm niet altijd een probleem hoeft te zijn. Bij normaliseren kijk je vooral wat wél kan en welke passende oplossingen er zijn in het dagelijks leven, bijvoorbeeld informele steun die langere tijd ingezet kan worden. Normaliseren vermindert de afhankelijkheid van professionele hulp waar dat mogelijk is en dat maakt de inwoner minder kwetsbaar. Daarnaast zorgt het voor een veerkrachtigere samenleving."

Met de integrale benadering beoogt de gemeente het dagelijks leven van inwoners te verbeteren door tijdige, passende en samenhangende ondersteuning te bieden. Daarbij moet de leefwereld van de inwoner centraal staan en de samenwerking tussen partners benut worden. Een onderdeel van de integrale en toegankelijke dienstverlening is daarom een versterking van de samenwerking met de huidige uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke partners in het sociaal domein. De gemeente wil de ondersteuning minder versnipperd en dichter bij de inwoners organiseren en daartoe de samenwerking met het Sociaal Kernteam (SKT), Vitis Welzijn en andere maatschappelijke organisaties voortzetten en versterken. Tot slot wil de gemeente investeren in de veerkracht en de vitaliteit van sociale kernen en wijken en inzetten op preventie.

3.2 Ontwikkeling naar integrale dienstverlening: toegang met een brede blik

Toegang met een brede blik in het Strategisch Beleidskader Sociaal Domein

De gemeente wil in een meerjarig traject toewerken naar een integrale benadering. Ze wil voortbouwen op de bestaande samenwerking en een uniforme visie voor alle toegangsorganisaties ontwikkelen. In het SBSD vertaalt de gemeente het verandertraject naar een integrale aanpak met een aantal uitgangspunten. Uit de analyse van het SBSD komen de volgende bevindingen naar voren:

- Het verandertraject richting een integrale aanpak begint volgens de gemeente bij het organiseren van de 'toegang met een brede blik'. Met de 'brede blik' bedoelt de gemeente een gezamenlijke, integrale benadering met een breed gedeelde werkwijze. Daarbij valt op dat de termen 'brede blik', 'integrale benadering' en 'gedeelde werkwijze' in het beleidskader niet eenduidig gebruikt worden en deels door elkaar lijken te lopen. Volgens de gemeente passen sommigen de brede blik al op verschillende manieren toe, maar in het beleidskader blijft onduidelijk of hiermee een 'integrale benadering' van alle hulpvragen wordt bedoeld of een gezamenlijke werkwijze. Daarnaast wordt niet concreet gemaakt welke partners worden bedoeld en hoe zij de brede blik op dit moment al toepassen.
- Om de versnippering van de toegang tot de gemeentelijke dienstverlening te verminderen, wil de gemeente de **toegang dichter bij het dagelijks leven** van inwoners organiseren. Daarbij wordt gekeken naar organisaties zoals

bibliotheken, scholen en wijkcentra. In deze inlooppunten wil de gemeente professionals met expertise inzetten, zodat van hieruit kan worden doorverwezen naar de uitvoeringsorganisaties.

- Met **normaliseren** als vertrekpunt zet het beleid in op het eerder bereiken van inwoners. De gemeente wil ondersteuning dicht bij inwoners organiseren en meer investeren in de sociale basis en gezondheid en zo de ondersteuning toegankelijk, maar ook betaalbaarder te houden door problemen vroegtijdig te signaleren. Tegelijkertijd gaat de gemeente daarbij ook uit van zelfredzaamheid en eigen regie van inwoners. Wat het principe van normaliseren betekent voor inwoners die minder zelfredzaam zijn, en wat normaliseren betekent voor de integrale aanpak van hulpvragen, is beleidsmatig nog niet uitgewerkt.
- In de beleidsdocumenten wordt niet duidelijk hoe de toegang gebruikmaakt van de kracht die aanwezig is in de **sociale kernen**. Dat is opmerkelijk, omdat het versterken van deze kernen eerder juist een belangrijke plaats innam in de visie op het sociaal domein en werd benoemd als kracht van Westland. Op basis daarvan mag de raad verwachten dat het college expliciet maakt hoe een integrale aanpak vanuit de brede toegang, met normaliseren als uitgangspunt, aansluit op deze kracht.
- De gemeente wil de uitvoeringsorganisaties (Sociaal Kernteam, Vitis Welzijn, Patijnenburg en de gemeenteteams) in hun huidige vorm behouden en de huidige **samenwerking** doorontwikkelen tot een integrale aanpak. Behalve het uitgangspunt 'normaliseren' is onduidelijk welke veranderingen nodig zijn en welke verbeteringen dit zou moeten opleveren, waardoor het beleidskader weinig inhoudelijke richting geeft aan de doorontwikkeling van de samenwerking.
- Tegelijkertijd erkent de gemeente dat een gedeelde visie en duidelijke opdrachten nodig zijn om effectief te kunnen werken aan zowel de eigen taken als de maatschappelijke opdrachten. Dit vereist onderlinge afstemming en realistische doelstellingen. Hiervoor wil de gemeente werken met een jaarlijkse basisovereenkomst voor het sociaal domein, om gezamenlijke doelstellingen te operationaliseren en afspraken te maken over een gezamenlijke werkwijze. De gemeente hecht daarbij nadrukkelijk belang aan een lerende en monitorende aanpak, waarin ruimte is voor experimenteren en gezamenlijk inzicht verkrijgen in de effectiviteit van de aanpak. Daarmee baseert de gemeente zich sterk op geleerde inzichten uit het verleden, maar vult ze de gezamenlijke doelstellingen inhoudelijk nog beperkt in en biedt ze weinig kader voor wat wordt bedoeld met de gezamenlijke werkwijze.

Volgens het college in het SBSD is de koers van het uitvoeringsplan helder en moet vernieuwing vooral zichtbaar worden in de uitvoering: in de manier van samenwerken en handelen. De bevindingen roepen echter vragen op over de helderheid van deze koers. Het beleidskader biedt onvoldoende richting aan wat een gezamenlijke werkwijze inhoudt, voor wie deze geldt, welke concrete veranderingen in de samenwerking tussen toegang en uitvoering nodig zijn, en hoe kwaliteit en monitoring daarbij worden geborgd.

Toegang met een brede blik in het Uitvoeringsplan 2025-2027

Hoe de toegang met brede blik vorm moet krijgen in de uitvoering, beschrijft de gemeente in het bijbehorende uitvoeringsplan. Waar het beleidskader weinig richting geeft aan de inhoudelijke koers van de integrale aanpak, biedt ook het uitvoeringsplan weinig helderheid over de inrichting van de toegang en het organiseren van een gezamenlijke werkwijze.

- Ten eerste valt op dat de termen 'toegangsorganisaties' en 'uitvoeringsorganisaties' niet eenduidig gebruikt worden, waardoor onduidelijk is welke organisaties, naast het Sociaal Kernteam, Vitis Welzijn en het Wmo-team, welke rollen en taken toebedeeld krijgen in de nieuwe toegang.
- Ten tweede roepen de vorm en de operationalisering van de toegang vragen op. De gemeente gaat in het SBSD uit van diverse organisaties die een toegangsfunctie vervullen, maar in het uitvoeringsplan wordt verwezen naar één (fysiek) inlooppunt in elke grote kern en één fysieke plek voor jongeren met een begeleidingsbehoefte, waarbij ketenpartners onder één dak samenwerken. Het is niet duidelijk hoe de gemeente deze fysieke inlooppunten wil inrichten en hoe ze zich verhouden tot de toegangsfunctie van de gemeente. Daarnaast valt op dat de 'toegang' in het uitvoeringsplan relatief smal wordt geïnterpreteerd. De gemeente besteedt vooral aandacht aan de vorm van de toegang (fysiek, digitaal dan wel telefonisch) en de aanwezigheid van professionals op locaties en in de sociale kernen. Hoe deze laagdrempelige toegang moet bijdragen aan het (eerder) bereiken van inwoners en voor de verbinding met sociale kernen in de wijk, wordt niet genoemd.
- Tot slot wordt de term 'brede blik' inconsistent gebruikt. Enerzijds verwijst deze naar een integrale benadering van de hulpvragen van inwoners, anderzijds naar een afgestemde werkwijze voor toegangsmedewerkers. De nieuwe werkwijze moet aandacht hebben voor verschillende wet- en regelgeving en voldoende handelingsmogelijkheden bieden voor professionals. Hoe deze ambities bereikt moeten worden, is echter niet uitgewerkt. Het uitvoeringsplan

verwijst alleen naar het voornemen voor een gezamenlijke werkwijze voor alle uitvoeringsorganisaties en een jaarlijkse evaluatie van de voortgang. Wat er nodig is op het gebied van vakmanschap, resultaatgericht samenwerken tussen organisaties, ketenregie en samenwerking met andere maatschappelijke organisaties binnen het Sociaal Domein, wordt niet genoemd.

De 'toegang met de brede blik' vraagt nadere invulling

Ook uit de interviews met de wethouder, de concerndirecteur en beleidsmedewerkers blijkt dat de 'toegang met een brede blik' nog verdere uitwerking vraagt. Beleidsmedewerkers zien integrale dienstverlening als een logische vervolgstap binnen de ontwikkeling van het sociaal domein, waarin preventie en doelmatige inzet van voorzieningen een belangrijke rol spelen. Het blijft in de interviews echter onduidelijk wat de beleidsdoelstellingen ten aanzien van de 'toegang met een brede blik' precies betekenen voor de uitvoeringspraktijk. De interviews met ambtenaren, de wethouder en de concerndirecteur laten verschillende beelden zien over de vraagstukken die onder het SBSB liggen. Bij het doorvragen hiernaar in de interviews is een aantal spanningsvelden naar voren gekomen:

- De gemeente wil inwoners stimuleren hun eigen netwerk te benutten en niet meteen de gemeente om ondersteuning te vragen. Tegelijkertijd zien alle geïnterviewden het risico dat inwoners dan (te) laat bij de gemeente in beeld komen, want voor een deel van de inwoners geldt dat zij juist te lang wachten met hulp vragen.
- De gemeente zet sterk in op normaliseren. De geïnterviewde ambtenaren verwachten enige weerstand vanuit de maatschappij en de gemeenteraad. In het verleden hebben zich namelijk herhaaldelijk situaties voorgedaan waarbij, als individuen op basis van het restrictieve beleid geen recht op bepaalde voorzieningen hadden, die situaties voor de politiek aanleiding waren om uitzonderingen te willen maken.
- Bestuurlijk lijkt er volgens ambtenaren, mede vanuit de in eerdere jaren ervaren financiële tekorten, vooral gestuurd te worden op kosteneffectiviteit. Volgens de geïnterviewde ambtenaren is er op dit moment echter geen sprake van financiële krapte in het sociaal domein, zoals ook werd bevestigd in het recente benchmarkonderzoek. Volgens hen zou de gemeente meer kunnen en moeten sturen op de kwaliteit van de dienstverlening.

Betekenis voor de uitvoeringspraktijk blijft onduidelijk

Vanuit het SBSB bestaat geen helder beeld over de organisatie van de integrale dienstverlening in de praktijk en ook uit de interviews blijkt dat de visie van ambtenaren hierop verschilt. Wat integrale dienstverlening, naast een brede blik bij de toegang, betekent voor andere onderdelen van de ondersteuning van inwoners, of hoe omgegaan moet worden met specifieke doelgroepen, complexe hulpvragen en de samenwerking met het voorliggend veld, is (nog) niet duidelijk. Het SBSB en het uitvoeringsplan geven hier onvoldoende richting aan.

Beleidsmedewerkers zijn het erover eens dat integrale dienstverlening vraagt om gezamenlijke doelstellingen, gezamenlijke afspraken en een gezamenlijke werkwijze. Wat deze gezamenlijke werkwijze moet behelzen, is niet duidelijk. Ook verschillen de meningen over *hoe* deze gezamenlijke werkwijze tot stand moet komen, en in welke mate het proces tot nu toe als succesvol wordt gezien. De gemeente heeft duidelijk gekozen voor handhaving van de huidige toegangsvormen (het Sociaal Kernteam, Vitis Welzijn en Wmo). Een aantal geïnterviewde ambtenaren zet echter vraagtekens bij deze aanpak, omdat er dan weinig zou veranderen ten opzichte van de huidige situatie, terwijl integrale dienstverlening juist het samenvoegen van die verschillende vormen vereist.

Omslag in de samenwerking

In het beleidskader wordt erkend dat het uitgangspunt 'normaliseren' en het werken met de brede blik een omslag vragen in de samenwerking tussen de betrokken partijen. Deze omslag betreft een verschuiving naar een gedeeld besef van gezamenlijke opgaven, gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijds vertrouwen. De gemeente wil deze omslag stapsgewijs realiseren en voortbouwen op de bestaande dienstverlening. Zowel de stappen alsook het uiteindelijke doel is niet inzichtelijk. Het college beoogt de samenwerking te baseren op een gezamenlijke opdracht, die volgens het SBSB is gericht op normaliseren, en deze vervolgens uit te werken in procesafspraken. Daarbij wordt duidelijk dat de gemeente het samenwerkingsproces open wil vormgeven en samenwerking wil ontwikkelen in cocreatie met partners, onder meer door middel van een jaarlijkse basisovereenkomst waarin onder andere de dienstverleningsovereenkomsten worden besproken. De basisovereenkomst met kernpartners en uitvoeringsteams moet dienen om gezamenlijke doelstellingen te instrumentaliseren en afspraken te maken over een gezamenlijke werkwijze.

In aansluiting hierop stelt het college een lerende en monitorende aanpak te willen hanteren en haar sturingsrol nadrukkelijker in te vullen vanuit partnerschap, met ruimte voor experimenteren in de praktijk. Tegelijkertijd leidt deze open benadering ertoe dat onduidelijk blijft wanneer en op welke wijze van partners wordt verwacht dat zij samenwerken. Met

name blijft onduidelijk wat de inhoudelijke opdracht van de samenwerking precies omvat, naast het uitgangspunt van normaliseren, en in hoeverre deze opdracht verschilt per doelgroep.

Het versterken van de samenwerking vormt een belangrijke pijler in de ontwikkeling naar integrale dienstverlening. De gemeente wijst daarbij op een aantal aspecten die volgens haar goed gaan en die ze wil versterken. Wat dit concreet inhoudt, blijft echter mede door de begripsverwarring rond de term 'brede blik' onvoldoende duidelijk. Zo wordt relatief snel geconcludeerd dat 'samenwerken met organisaties zorgt voor een brede blik en snelle resultaten', terwijl de bijbehorende processtappen, kaders en inhoudelijke afspraken nog niet zijn uitgewerkt. Het SBSB biedt daarmee weinig inhoudelijke richting en sturing aan de wijze waarop de samenwerking vorm moet krijgen. Wel wordt gesteld dat een goed geregeld mandaat bijdraagt aan efficiënte samenwerking en transparantie, maar het blijft onduidelijk wat de visie van de gemeente is op de verdeling en positionering van dit mandaat.

Monitoren en sturen

Waar de toon van het uitvoeringsplan positief en ambitieus is ten aanzien van de 'toegang met een brede blik', voorziet de gemeente een uitdaging om de maatschappelijke effecten en resultaten te meten. In het uitvoeringsplan kiest de gemeente ervoor om op korte termijn te monitoren met behulp van bestaande, met name kwantitatieve, gegevens ten aanzien van bereik, beschikbaarheid, budget en cliëntervaringen. Tegelijkertijd hecht de gemeente bij het verandertraject naar integrale dienstverlening nadrukkelijk belang aan een lerende en monitorende aanpak. Ruimte voor experimenteren en het gezamenlijk verkrijgen van inzicht, bijvoorbeeld door ervaringen van inwoners en professionals te benutten, moet bijdragen aan het leren over de effectiviteit van de aanpak. Waar de gemeente precies wil monitoren, wat als kwalitatief goed wordt beschouwd voor welke doelgroepen, en hoe zij haar sturingsrol in dit proces vormgeeft, behoeft nog verdere concretisering:

- De mate en de manier van samenwerking, de integrale benadering van de hulpvraag en de integraliteit van de dienstverlening zijn geen onderdeel van de monitoringsindicatoren. Ook is niet afgebakend en onderbouwd voor welke doelgroepen of hulpvragen een verbetering zichtbaar moet worden door het nieuwe beleid. Hierdoor wordt het lastig om te monitoren of en hoe de integrale samenwerking daadwerkelijk wordt gerealiseerd en bijdraagt aan de beoogde resultaten.
- In een jaarlijkse basisovereenkomst wil de gemeente met kernpartners en uitvoeringsteams de gezamenlijke doelstellingen instrumentaliseren en afspraken maken over een gezamenlijke werkwijze. Tegelijkertijd wordt genoemd dat opdrachtgever en opdrachtnemer samen bepalen welk doel ze voor welk aanbod nastreven. Hoe en of de gemeente haar sturingsrol wil invullen als opdrachtgever van en als regievoerder op de samenwerking tussen maatschappelijke partners en gemeentelijke uitvoeringsteams, en welke sturingsinstrumenten zij daartoe wil gebruiken, wordt niet duidelijk.
- Voor het monitoren van het beleid op de lange termijn is een voorstel gedaan voor een rapportagecyclus sociaal domein met daarbij behorende verantwoordelijkheden. Dit moet nog geformaliseerd worden. De gemeente geeft ook aan voornemens te zijn om te leren en te verbeteren op basis van kwalitatieve en kwantitatieve gegevens.

3.3 Kanttekeningen uit de uitvoeringspraktijk

Uit interviews met ambtenaren en groepsgesprekken met uitvoeringsorganisaties ontstaat een consistent beeld. De huidige samenwerking tussen gemeente en uitvoerders beoordelen ze overwegend positief en draagt volgens hen bij aan een integrale benadering van hulpvragen. Tegelijkertijd plaatsen zowel ambtenaren als uitvoerders kanttekeningen bij de verdere ontwikkeling richting integrale dienstverlening. Deze kanttekeningen betreffen met name het ontbreken van een duidelijke inhoudelijke koers, het ontbreken van een methodische aanpak van de veranderopgave en het onvoldoende duurzaam formaliseren van afspraken. Hierdoor blijven stappen richting integrale dienstverlening kwetsbaar en wordt onzekerheid ervaren over wat er concreet van betrokken partijen wordt verwacht. De signalen uit de uitvoeringspraktijk worden hieronder thematisch uitgewerkt.

Positieve waardering van de huidige samenwerking

Ambtenaren en uitvoeringsorganisaties (Sociaal Kernteam, Vitis Welzijn en Wmo) vinden dat de huidige samenwerking goed functioneert en dat de gemeente op het gebied van integraliteit relatief ver is. De stabiliteit en de continuïteit van de hoofdaanbieders (SKT, Vitis Welzijn, Patijnenburg en Wmo) dragen hieraan bij. Professionals weten elkaar te vinden, werken samen op casusniveau en nemen deel aan gezamenlijke projecten. De gemeente heeft de samenwerking in de afgelopen jaren actief gestimuleerd. Structurele ontmoetingsmomenten, zoals netwerkbijeenkomsten en de consultatiefunctie van de ggz, ervaren zij als waardevol. Ook met andere domeinen, zoals Werk en Inkomen, vroegsignalering en schuldhulpverlening, vindt intensief samenwerking plaats. Tegelijkertijd benadrukken ambtenaren en

uitvoeringsorganisaties dat samenwerking tijd en vertrouwen vraagt. Sturing op aantallen en korte doorlooptijden, met name binnen de Wmo, ervaren ze hierbij als belemmerend.

Integrale benadering van hulpvragen en integrale dienstverlening

Uit de gesprekken komt een gedeeld beeld naar voren over het belang van een integrale benadering van hulpvragen. Deze benadering houdt in dat professionals oog hebben voor meerdere leefdomeinen, doorvragen bij ogenschijnlijk enkelvoudige vragen en signaleren wanneer aanvullende ondersteuning nodig is. Volgens uitvoeringsorganisaties vindt deze benadering in de praktijk al veelvuldig plaats, mede doordat de gemeente goed inzet op personeelsbeleid, waaronder het aannemen en behouden van professionals met een brede sociaal-maatschappelijke blik.

Ambtenaren vinden echter dat deze brede blik nog onvoldoende structureel is geborgd in werkwijzen en vakmanschap. Beleidsmedewerkers benadrukken dat medewerkers binnen de wettelijke kaders van hun opdracht ruimte moeten benutten voor maatwerk en samenwerking met andere domeinen. Het SKT, Vitis Welzijn, jeugdconsulenten en Wmo-consulenten zijn vanuit hun opdracht gewend om integraal te werken. Voor andere onderdelen, zoals Werk en Inkomen, vraagt dit volgens ambtenaren en uitvoerders om verdere ontwikkeling richting werken vanuit een breder mensbeeld. Daarnaast signaleren uitvoerders dat ketenpartners zoals huisartsen, scholen en zorgpartijen niet altijd met een integrale blik werken en onvoldoende weten naar welke instanties of professionals zij hulpvragers kunnen doorverwijzen, terwijl dit nodig is voor tijdige doorgeleiding en het scheppen van realistische verwachtingen.

Integrale dienstverlening gaat volgens uitvoerders verder dan een integrale benadering van de hulpvraag. Het betekent samenhangende ondersteuning wanneer problemen zich op meerdere leefdomeinen voordoen, ongeacht het loket waar een inwoner zich meldt. Dit vraagt van professionals dat ze vooruitkijken, elkaar actief opzoeken en gezamenlijk opvolging geven. Kennis van elkaars mogelijkheden en van de eigen positie in de keten is daarbij essentieel. In de praktijk werken teams echter vanuit verschillende wettelijke kaders, met eigen toegangen en verwachtingen, waardoor volgens toegangsteams nog onvoldoende wordt gestuurd op de volgordelijkheid van ondersteuning. Het Wmo-team benadrukt dat integraal werken extra tijd vraagt, met name aan de voorkant door een breder en verdiepend onderzoek. Deze tijdsinvestering leidt volgens uitvoerders tot beter gedragen en effectievere oplossingen, maar staat onder druk bij oplopende wachtlijsten. Dit vergroot de neiging om hulpvragen binnen het eigen domein af te handelen.

Verskillende perspectieven op een gezamenlijke werkwijze

Doordat niet eenduidig is afgebakend wat integrale dienstverlening onderscheidt van een integrale benadering van hulpvragen, bestaan er uiteenlopende perspectieven op het nut en de noodzaak van een gezamenlijke werkwijze. Beleidsmedewerkers stellen dat de beleidsdoelen over integrale dienstverlening abstract zijn geformuleerd en onvoldoende aansluiten bij de bestaande praktijk. Nadere concretisering is volgens hen nodig, met name ten aanzien van de uitvoering. Hoewel uitvoerende partijen al integraal samenwerken, is deze samenwerking vaak niet vastgelegd in opdrachten en afspraken, waardoor organisaties blijven werken vanuit hun eigen verantwoordelijkheden.

Hoewel het ontwikkelen van een gezamenlijke werkwijze volgens ambtenaren juist is voorgesteld door de bestuurders van de uitvoeringsorganisaties, blijkt uit het groepsgesprek met managers en uitvoerende professionals dat men een gezamenlijke werkwijze niet wenselijk vindt. Zij associëren een gezamenlijke werkwijze met generalistisch werken, wat volgens hen ten koste kan gaan van noodzakelijke specialismen. Integrale dienstverlening vraagt volgens hen primair om een sterke samenwerkingscultuur, waarin professionals elkaars expertise benutten en blijven werken vanuit hun eigen opdracht. De partijen waarderen de huidige samenwerkingscultuur. Tegelijkertijd ontbreekt ook bij de uitvoeringsorganisaties een eenduidig beeld van hoe integrale dienstverlening concreet georganiseerd moet worden voor inwoners met problematiek op meerdere leefdomeinen en binnen verschillende wettelijke kaders. Voor complexe casuïstiek hebben uitvoerders behoefte aan werkafspraken over gezamenlijke doelen en het omgaan met schurende wetgeving. Daarnaast kan het eigenaarschap van professionals om integrale dienstverlening zelf vorm te geven verder versterkt worden door de uitvoeringsorganisaties.

Onheldere verwachtingen richting aanbieders

Voor zorg- en welzijnsaanbieders betekent integraliteit dat hulpvragen in samenhang worden bekeken, met ruimte voor maatwerk en samenwerking. Hoewel integraal kijken en samenwerken voor hen een vanzelfsprekend onderdeel van het werk zijn, is het begrip integrale dienstverlening en het doel dat de gemeente hiermee nastreeft voor hen onduidelijk. De gemeentelijke visie en de verwachtingen richting aanbieders zijn niet helder. Aanbieders vragen zich af welke rol van hen wordt verwacht, of ontschotten onderdeel is van het beleid en hoe integrale dienstverlening zich verhoudt tot bestaande samenwerkingsvormen. Ook is onduidelijk hoe de beleidsambitie aansluit bij wat momenteel al goed functioneert.

Hoewel aanbieders positief zijn over de samenwerking met de gemeente, ervaren ze een spanningsveld rond de ambitie van integrale dienstverlening. Ze benadrukken dat eerst het inhoudelijke doel helder moet zijn. Indien van aanbieders wordt verwacht dat ze onderdeel zijn van integrale dienstverlening, zijn volgens hen randvoorwaarden nodig, zoals een gezamenlijk referentiekader, gedeelde definities en gezamenlijke inhoudelijke doelen. Ontschotten zien ze als wenselijk, maar dat vraagt om duidelijke afspraken en sturing vanuit de gemeente. Daarnaast wijzen ze erop dat de huidige financieringsstructuren waar ze mee te maken hebben, leiden tot schotten tussen domeinen en daarmee een extra uitdaging vormen voor de invulling van integrale dienstverlening.

Stappen richting integraliteit blijven broos

Uit de gesprekken blijkt dat de gemeente nog zoekende is naar de inrichting van de toegang, het afwegingskader voor wanneer integraliteit nodig is en de werkprocessen voor verschillende doelgroepen. Ambtenaren zeggen dat gezamenlijke inhoudelijke doelen en kwaliteitsafspraken ontbreken, waardoor onduidelijk blijft hoe integrale dienstverlening in de praktijk gerealiseerd moet worden. Sinds het najaar van 2025 vinden verkennende gesprekken plaats over een pilot 'toegang met een brede blik', maar volgens ambtenaren en uitvoerders ontbreekt een duidelijke koers. De pilot bevindt zich nog in de overlegfase en is niet bij alle betrokkenen bekend. Ook is onduidelijk hoe deze pilot zich verhoudt tot eerdere initiatieven en in hoeverre geleerde lessen zijn benut.

Deze onduidelijkheid past in een breder patroon. In de afgelopen jaren zijn meerdere initiatieven gestart om integraliteit te versterken, maar deze zijn volgens ambtenaren onvoldoende doorgezet. Als oorzaken noemen ze het ontbreken van concrete plannen en gezamenlijke doelen en een focus op kosten en doorlooptijden in plaats van kwaliteit en effectiviteit. Dit heeft geleid tot verminderd vertrouwen in nieuwe beleidsinitiatieven. Ook uitvoeringsorganisaties herkennen dit beeld. Zij ervaren dat veel over integraliteit wordt gesproken, terwijl concrete resultaten uitblijven. Eerdere pilots, zoals 'brede toegang' en een pilot integrale intake, hebben volgens hen veel inzet gevraagd maar onvoldoende opgeleverd, mede door onduidelijke doelen en gebrekkige evaluatie. Het gebrek aan terugkoppeling over voortgang en uitkomsten draagt bij aan scepsis ten aanzien van nieuwe pilots. Tot slot zeggen zowel ambtenaren als uitvoerders dat de voortgang van initiatieven sterk afhankelijk is geweest van individuele bestuurders of ambtenaren. Wisselingen in bestuur en het stopzetten van plannen en financiering hebben ertoe geleid dat opgebouwde samenwerkingslijnen niet structureel zijn geborgd.

3.4 Belangrijkste bevindingen

Wat de gemeente met integrale dienstverlening beoogt, is in grote lijnen duidelijk: minder versnippering in de benadering van hulpvragen van inwoners en effectievere en efficiëntere inzet van ondersteuning. De eerste stap daarin is eveneens duidelijk bepaald: een toegang met een brede blik. Tegelijkertijd maakt het college onvoldoende helder aan welke concrete doelen integrale dienstverlening precies bijdraagt en hoe dit verbonden is met de sociale basis en het speerpunt 'normaliseren'. Ook is nog onduidelijk hoe de integrale dienstverlening in de praktijk vorm zal krijgen en waar dit een verbetering ten aanzien van de huidige situatie vereist. Er bestaat onduidelijkheid over de toegangs- versus de uitvoeringsfunctie van zowel de hoofdaanbieders als de rol van organisaties in de kernen. Doordat de term 'brede blik' zowel wordt gebruikt als synoniem voor een integrale benadering van hulpvragen alsook als naam voor een nog te ontwikkelen gezamenlijke werkwijze, leidt dit tot onduidelijkheid in de beleidsdocumenten en geeft het ook ruimte voor verschillende interpretaties door ambtenaren en uitvoerders. Hoewel alle partijen positief zijn over de huidige samenwerking, valt op dat het beleid concreter zou kunnen aansluiten op wat er in de huidige uitvoeringspraktijk gebeurt op het gebied van de integrale benadering van hulpvragen en integrale samenwerking over de domeinen heen.

In het uitvoeringsplan ontbreekt een kritische reflectie op de haalbaarheid van de voorgestelde acties en op de mate waarin deze daadwerkelijk bijdragen aan de geformuleerde beleidsdoelen. Tot slot blijft onduidelijk hoe de gemeente haar regierol vormgeeft en op welke wijze zij wil sturen op de kwaliteit van de integrale dienstverlening. Hierdoor is onvoldoende zichtbaar welke sturingsmechanismen worden ingezet, hoe voortgang wordt bewaakt en welke criteria worden gehanteerd om de effectiviteit van de integrale aanpak te beoordelen.

De belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk zijn:

- Het college benadert het sociaal domein in het SBSO integraal. Het uitgangspunt is het perspectief van de inwoner, waarbij een 'brede blik' van uitvoerders moet zorgen voor aandacht voor alle leefgebieden en integrale samenwerking. De gemeente vindt het versterken van sociale kernen, het inzetten op preventie en het normaliseren belangrijk en verbindt dit impliciet aan integrale dienstverlening. Tegelijkertijd komen de sociale kernen en preventie niet concreet terug in de beleidsdoelstellingen en lijkt onvoldoende doordacht wat het inzetten op normaliseren precies betekent voor de ontwikkeling naar integrale dienstverlening.

- De 'brede blik' staat centraal in het SBSB en uitvoeringsplan. Tegelijkertijd bestaat zowel in de beleidsdocumenten als onder ambtenaren verwarring over de 'brede blik' als integrale benadering van hulpvragen versus 'de brede blik' als naam voor een gezamenlijke werkwijze.
- De 'toegang met een brede blik' wordt door het college gezien als een belangrijke stap naar integrale dienstverlening. Zowel in het beleid als onder ambtenaren en uitvoerders bestaat echter geen eenduidig beeld over hoe de toegang er in de praktijk moet uitzien, wie de toegangsfunctie gaat vervullen en waar deze moet veranderen ten opzichte van de huidige situatie. Het SBSB biedt geen onderliggende probleemdefinitie en concrete doelstellingen waarmee ambtenaren en uitvoerders richting kunnen geven aan de organisatie van de dienstverlening en aan de evaluatie van deze ontwikkeling. Ook het uitvoeringsplan biedt onvoldoende richting. Daarnaast laten ervaringen met eerdere initiatieven, zoals de pilot 'brede toegang', zien dat dergelijke initiatieven door de gemeente onvoldoende methodisch werden aangepakt, bijvoorbeeld doordat probleemanalyse, afbakening van doelstellingen, evaluatie en benutting van geleerde lessen en zorgvuldige communicatie naar betrokkenen ontbreken.
- Onder uitvoeringsorganisaties en ambtenaren bestaan verschillende perspectieven over het nut en de noodzaak van een gezamenlijke werkwijze. Toegangsorganisaties zien geen meerwaarde in een gezamenlijke werkwijze, geven de voorkeur aan het behouden van specialisaties en willen vooral de bestaande samenwerking verder versterken. Tegelijkertijd erkennen ze dat integraal samenwerken vraagt om samenwerking over wettelijke kaders heen en dat bij complexe doelgroepen meer sturing en afbakening door de gemeente nodig is. In de gesprekken met ambtenaren en uitvoeringsorganisaties klinkt het geluid dat de gemeente van oudsher te veel stuurt op kostenbeheersing en wachttijsten in plaats van op de kwaliteit van de dienstverlening. Dit leidt tot weerstand onder beleidsmedewerkers over de doelmatigheid en de haalbaarheid van het nieuwe beleid.
- Aanbieders van zorg- en welzijnsondersteuning weten nog niet wat er van hen wordt verwacht in de ontwikkeling naar integrale dienstverlening. Zij hebben behoefte aan een gezamenlijk referentiekader, waaronder een gezamenlijke probleemanalyse, een gezamenlijke taal en duidelijkheid over specifieke doelgroepen, vertrouwen vanuit de gemeente en tussen aanbieders en een passende financieringsvorm die ruimte biedt voor een integrale benadering en samenwerking.
- Er liggen echter ook duidelijke kansen. Zo is men over het algemeen positief over de integrale samenwerking binnen de gemeente, de cultuur van samenwerking tussen de hoofdaanbieders en de manier waarop de gemeente hierop stuurt. Binnen de toegangsteams heerst een positieve sfeer, mede doordat de samenwerking goed verloopt en er wederzijds vertrouwen is. Daarnaast wordt een omslag gezien in hoe de gemeente gericht investeert in de kwaliteit en continuïteit van het personeelsbestand. Over het belang van een integrale benadering van hulpvragen bestaat brede overeenstemming en men erkent dat dit in de praktijk in veel gevallen al gebeurt.

4. Positie van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk beschrijven we de positie van de gemeenteraad. Hiervoor beschrijven we de betrokkenheid bij de ontwikkeling van het nieuwe beleidskader (4.1) en de sturing door de raad op het beleid (4.2). Ook nemen we de betrokkenheid van de Adviesraad Sociaal Domein Westland (ASDW) mee vanwege haar adviserende rol richting de raad (4.3). Tot slot vatten we de belangrijkste bevindingen samen (4.4) en geven hiermee antwoord op onderzoeksvraag 6.

4.1 Betrokkenheid van de gemeenteraad bij de beleidsontwikkeling

De gemeenteraad heeft het Strategisch Beleidskader Sociaal Domein (SBSD) vastgesteld in juni 2025. Het bijbehorende concept-uitvoeringsplan 2025-2027 is in oktober 2025 gepresenteerd aan de commissie MO en in december 2025 vastgesteld door het college.

Uit de interviews met ambtenaren, de wethouder en de concerndirecteur blijkt dat de gemeenteraad in beperkte mate betrokken is geweest bij de inhoudelijke ontwikkeling van het nieuwe beleidskader, ondanks belangstelling in het begin. Ook wijzen ze op een dynamiek waarin raadsleden vaak redeneren vanuit individuele casussen en om uitzonderingen vragen in het vastgestelde beleid. Beleidsmedewerkers vinden dat wethouders dan hun rol moeten pakken om het vastgestelde beleid uit te leggen. Daarnaast zien geïnterviewden kansen om de raad beter te betrekken, namelijk door de raadsleden structureel te informeren over actuele ontwikkelingen en de gevolgen van bepaalde beleidskeuzes. Na bestudering van de raadsinformatie wordt dit beeld bevestigd. Bij de vaststelling van het SBSD zijn geen moties of amendementen ingediend. Wel is in oktober 2025 een motie aangenomen waarin de raad het college verzoekt inzicht te verschaffen in de kostentoeename binnen het sociaal domein, omdat deze volgens de raad onvoldoende zichtbaar waren in het SBSD en in de bespreking van het uitvoeringsplan.

Het gesprek met de gemeenteraad laat zien dat raadsleden de ambitie van integrale dienstverlening in algemene zin herkennen en onderschrijven. Hun beeld is dat het in Westland op dit moment overwegend goed gaat in het sociaal domein. Ze hebben geen duidelijk beeld van wat er concreet beter moet en welk probleem integrale dienstverlening moet oplossen, oftewel: waarom inzet op integrale dienstverlening op dit moment nodig is. Kernbegrippen uit het SBSD, zoals de 'brede blik' en de ontwikkeling van een 'toegang met een brede blik', blijken bij veel raadsleden niet of nauwelijks bekend. Raadsleden gaven hier in het gesprek eigen interpretaties aan, zonder expliciet te verwijzen naar het vastgestelde beleid. Daarnaast roept de 'brede blik' vragen en terughoudendheid op, omdat het verschil met de eerder geïntroduceerde 'brede toegang' niet duidelijk is. In 2023 heeft de raad het college met een amendement tijdens de begrotingsbehandeling verzocht om de implementatie van de 'brede toegang' te staken. De raad zei daarbij onvoldoende meerwaarde te zien van één centrale toegang ten opzichte van de bestaande werkwijze, terwijl er volgens de raad wel aanzienlijke personele kosten waren gemaakt zonder zichtbaar resultaat. Uit de beschikbare stukken wordt niet duidelijk waar de raad deze uitspraak op baseerde.

4.2 Sturing door de gemeenteraad

Terwijl voor raadsleden de koers naar integrale dienstverlening nog niet helder is, stelden ze ook dat sturen op integrale dienstverlening lastig is. Financiën noemen ze als belangrijk sturingsinstrument, maar tegelijk benadrukken ze het belang van kwaliteit van de dienstverlening. Raadsleden hebben verschillende opvattingen over wat kwaliteit betekent. Enerzijds uiten ze de wens om iedereen goed te helpen, anderzijds de wens om niet meer ondersteuning te bieden dan strikt nodig is. Die twee wensen lijken voor raadsleden op gespannen voet met elkaar te staan, maar raadsleden zien niet hoe het beleidskader richting zou moeten geven aan de kwaliteit of hoe zij zelf sturing kunnen geven.

Zonder een gedeelde probleemdefinitie in het beleidskader en expliciete keuzes over wat integrale dienstverlening moet opleveren en voor welke doelgroepen, blijft sturen voor raadsleden abstract. Raadsleden hebben behoefte aan betere informatievoorziening: tijdige en regelmatige informatie over de ontwikkeling van kosten en klanttevredenheid en informatie over specifieke doelgroepen. Tegelijkertijd lijkt meer informatie op zichzelf geen oplossing. De raad heeft behoefte aan meer toepasbare informatie, maar uit de gesprekken met ambtenaren blijkt ook dat de informele bijeenkomsten, presentaties en besprekingen beperkt door de raad worden bezocht en benut. De onbekendheid met begrippen uit het SBSD en de nadruk op sturing op financiën wijzen er namelijk op dat raadsleden de huidige informatie niet altijd goed kunnen duiden en moeite hebben deze te vertalen naar hun eigen rol en handelingsperspectief.

4.3 De betrokkenheid van de Adviesraad Sociaal Domein Westland

De Adviesraad Sociaal Domein Westland (ASDW) heeft een adviserende rol ten opzichte van de gemeenteraad en het gemeentebestuur van Westland. De ASDW heeft op verzoek van het college advies uitgebracht op het SBSD. De ASDW vindt de koers helder, maar waarschuwt in het advies ook voor het risico dat er te veel wordt vastgehouden aan de status quo omdat het SBSD eerder beschouwend dan vernieuwend zou zijn. Voor de toegang met brede blik benadrukt de ASDW dat partijen een gezamenlijke taak hebben en voldoende vertrouwen moeten hebben om over organisatiemuren heen met elkaar samen te werken. In het kader van integrale dienstverlening pleit de ASDW voor een duidelijke regiefunctie voor de specialistische jeugdhulp en waarschuwen ze voor een verkokering van beleid ten aanzien van de Wmo. Tot slot adviseert de ASDW een concreet plan van aanpak op te stellen met duidelijke, meetbare doelen, zowel kwalitatief als kwantitatief, om vertraging tussen beleid en uitvoering te voorkomen.

In zijn reactie geeft het college een andere interpretatie aan het door de ASDW benoemde risico van het vasthouden aan de status quo en benadrukt de gemeente dat ze juist wil verbinden en aansluiten bij wat er al is in het sociaal domein. Verder herkent de gemeente zich in veel inhoudelijke opvattingen en benadrukt men dat het SBSD juist verkokering wil voorkomen. Met betrekking tot de toegang en het werken vanuit een brede blik stelt de gemeente dat zij de 'doorontwikkelde toegangsgedachten' ziet als een breder vraagstuk, waarbij de gezamenlijke werkwijze de afzonderlijke organisatiebelangen overstijgt. Wat dit betekent voor de uitvoeringsplannen en -praktijk wordt niet genoemd of aangevuld in de reactie op de ASDW. Het college erkent dat structurele monitoring noodzakelijk is. Ten aanzien van de monitoring van de samenwerking binnen de toegang geeft de gemeente aan dat het meetbaar maken hiervan lastig is. Ze verwijst naar bestaande dashboards en periodieke rapportages, evenals naar een voorstel voor een rapportagecyclus en de daarbij horende verantwoordelijkheden, dat nog geformaliseerd moet worden. Het college zegt dat KPI's zijn opgenomen in de dienstverleningsovereenkomsten met de gemeentelijke uitvoeringsteams en maatschappelijke partners. Welke KPI's dit precies zijn, en in hoeverre deze zowel kwalitatief als kwantitatief helder en bruikbaar zijn, wordt door de gemeente echter niet verduidelijkt.

De lijn van het advies van de ASDW sluit aan bij de analyse uit hoofdstuk 3. Zowel de onduidelijkheid over wat er ten opzichte van de huidige situatie precies moet veranderen als de behoefte aan een concreet plan voor de inrichting van de dienstverlening en gerichte monitoring daarvan komen ook in het advies van de ASDW naar voren. In haar reactie is de gemeente bevestigend, maar is het beleid vervolgens weinig geconcretiseerd. Gedurende het onderzoek is de ASDW herhaaldelijk uitgenodigd voor een interview, maar hierop is geen reactie ontvangen.

4.4 Belangrijkste bevindingen

De gemeenteraad pakt primair een reactieve en financieel georiënteerde rol. De raad stelt het beleidskader vast, maar stuurt beperkt inhoudelijk op de ambitie van integrale dienstverlening. Door het ontbreken van een scherpe probleemdefinitie, duidelijke beleidskeuzes en concreet geformuleerde doelen vanuit het SBSD en het uitvoeringsplan, heeft de raad onvoldoende houvast om zijn kaderstellende en controlerende rol op dit onderwerp actief en inhoudelijk te vervullen.

Zowel het college als de raad hebben een rol in de informatievoorziening, zodat de raad in staat is om zijn sturingsrol goed te vervullen. Raadsleden hebben behoefte aan tijdige en structurele informatie over de onderliggende probleemdefinitie, specifieke doelgroepen, kostenontwikkeling en klanttevredenheid. Tegelijkertijd blijkt dat de raad de beschikbare informatie, zoals het SBSD, vaak onvoldoende leest of kan duiden en in de praktijk beperkt betrokken is bij de ontwikkeling van beleid en het bijwonen van bijeenkomsten die door het college georganiseerd worden. Dat het college duidelijk richting moet geven aan de ontwikkeling van integrale dienstverlening is hiervoor een voorwaarde. Daarbij gaat het er niet alleen om *meer* informatie beschikbaar te stellen, maar ook om de raad te helpen deze informatie te interpreteren en te normeren, zodat de raad deze effectief kan gebruiken voor sturing en toezicht.

5. Goede voorbeelden van andere gemeenten

In Nederland bestaat een grote diversiteit aan hoe gemeenten lokaal de toegang tot zorg en ondersteuning hebben ingericht en in welke mate en vorm daarbij sprake is van integrale dienstverlening. Een overall overzicht van inrichtingskeuzes en effecten ontbreekt. Wel zijn er in de loop der jaren veel goede voorbeelden gedeeld en zijn verschillende van die voorbeelden ook onderzocht, al dan niet in relatie tot elkaar. Voor dit onderzoek is gezocht naar voorbeelden die relevant zijn voor de gemeente Westland. Daarbij is met name gekeken naar een bepaalde integrale werkwijze, vanuit het perspectief van de inwoner. Er is niet gezocht naar volledig integrale organisatie van de toegang, omdat de gemeente Westland dat niet voor ogen heeft. We beschrijven in dit hoofdstuk drie voorbeelden die meer of minder landelijke bekendheid hebben en vooral ter inspiratie bedoeld zijn om te komen tot een vorm van integrale dienstverlening in het sociaal domein die de vraag van de inwoner daadwerkelijk centraal stelt.

5.1 Oss: de Samenwerkwijze⁶

Het doel van de Samenwerkwijze is dat inwoners samen met hun netwerk en professionals passende oplossingen vinden voor vragen op het gebied van onder andere gezondheid, dagelijks leven, geld, wonen en participatie, en zo uiteindelijk meer welbevinden ervaren. In de aanpak werkt de lokale toegang samen met uiteraard de inwoner zelf, diens netwerk en zorg- en welzijnspartners, maar ook andere partijen, zoals woningcorporaties. De inwoner formuleert zelf (samen met diens netwerk en professionals) de hulpvraag. Daarin staan drie vragen centraal: *Wat wil ik? Wat kan ik? Wat heb ik nodig?* Bij relatief complexe hulpvragen komen mensen met verschillende expertises bijeen in een Samenwerkoverleg (vergelijkbaar met een Multidisciplinair Overleg – MDO) bij de inwoner thuis, en zoeken daar samen naar de best passende oplossing voor de hulpvraag.

De werkwijze wordt door management en bestuurders gefaciliteerd door regels en systemen zo te organiseren dat ze het werk ondersteunen in plaats van belemmeren. Voorbeelden zijn:

- Mandaat: de professional mag zelf beslissen over de inzet van lichte ondersteuning en er zijn duidelijke richtlijnen voor opschaling.
- Processen: er is één werkwijze voor vraagverheldering (dezelfde intake/triage, niet per wet apart), één regisseur/aanspreekpunt per casus, en warme overdracht in plaats van doorverwijzen.
- ICT (systemen/gegevens): er is gezamenlijke dossierinformatie zodat alle betrokkenen toegang hebben tot dezelfde kerninformatie, er wordt gewerkt met vaste formats en de werkwijze is AVG-proof.
- Financiering: binnen de geldstromen is ruimte gemaakt voor domeinoverstijgend maatwerk en er zijn afspraken over 'wie betaalt' bij gecombineerde problematiek (Wmo/Jeugd/Participatiewet).
- Afspraken over samenwerking in de keten: er is een heldere rolverdeling tussen gemeente, welzijn, zorgaanbieders, woningcorporatie et cetera, er zijn afspraken over onderlinge reactietermijnen en er wordt gewerkt met één vaste contactpersoon per organisatie.

De Samenwerkwijze leidt tot positieve resultaten op het welzijn van inwoners, zo blijkt uit onderzoek. Inwoners voelen zich gehoord, ervaren dat ze kunnen meebeslissen, beoordelen de ontvangen hulp als passend en voelen zich prettiger door de hulp. Professionals die met deze werkwijze werken, ervaren meer werkplezier, betrokkenheid en verantwoordelijkheid.

5.2 De Utrechtse Buurtteams

Een goed voorbeeld van een iets meer integraal georganiseerde toegang dan er op dit moment in de gemeente Westland is, zijn de Buurtteams in Utrecht. Het doel van de Utrechtse Buurtteams is dat inwoners laagdrempelig ondersteuning krijgen bij vragen en problemen die kunnen spelen op meerdere leefgebieden, zoals gezondheid, wonen, financiën, relaties, opvoeding, daginvulling en meedoen. De ondersteuning is erop gericht dat inwoners weer grip krijgen op hun situatie, en dat oplossingen zo veel mogelijk worden gevonden dichtbij in de wijk, samen met het eigen netwerk en voorzieningen in de buurt. Dit kan ook gelezen worden als het 'normaliseren' dat Westland beoogt.

De Buurtteams zijn in Utrecht georganiseerd als lokale teams in de wijk, waarbij de gemeente onderscheid maakt tussen Buurtteams Sociaal en Buurtteams Jeugd en Gezin. De Buurtteams Sociaal bieden professionele ondersteuning aan volwassenen (vanaf 18 jaar) en ondersteunen op onderwerpen zoals zorg en welzijn, verslaving, en werk en inkomen. Daarmee zijn de Buurtteams Sociaal vooral verbonden met het wettelijke domein van de Wmo. De Buurtteams Jeugd en Gezin ondersteunen jeugdigen en gezinnen bij vragen en problemen op verschillende leefgebieden. Een gezinswerker

⁶ Bron: [Interventiebeschrijving Samenwerkwijze, Databank Effectieve Interventies \(Movisie\)](#).

onderzoekt samen met jeugdige en ouders wat nodig is en betreft daarbij waar passend het netwerk en andere organisaties zoals school, huisarts, sociale basis of specialistische jeugdhulp. De Buurteams bestaan uit professionele hulpverleners en vakmensen met ervaring op onder meer (psychische) zorg, welzijn, woonbegeleiding, verslaving, werk en inkomen, en ze werken generalistisch: ze kunnen over de grenzen van hun eigen discipline heen kijken en leveren maatwerk in plaats van standaardoplossingen.

De ondersteuning start met het verhelderen van de vraag en de situatie van de inwoner. Daarbij wordt breder gekeken dan alleen de directe hulpvraag, en wordt samen met de inwoner een plan gemaakt: wat is nodig, wat kan iemand zelf (of met het netwerk), en welke ondersteuning of voorziening past daarbij? In de werkwijze wordt waar mogelijk gebruikgemaakt van algemene voorzieningen in de wijk, en wordt specialistische hulp ingezet wanneer dat nodig is.⁷

De werkwijze wordt gefaciliteerd door de organisatie van de Buurteams en de gemeente door afspraken en randvoorwaarden zo in te richten dat samenwerking en maatwerk mogelijk zijn en inwoners niet 'tussen wal en schip' vallen in systemen of organisaties. Belangrijk in dat kader zijn in ieder geval:

- Mandaat: de gemeente heeft de toegang tot aanvullende zorg gemandateerd naar de beide Buurteamorganisaties.⁸
- Processen: het Utrechtse model is zo ingericht dat Buurteams de meeste hulpvragen zelf (helpen) oplossen, en dat pas wordt opgeschaald naar aanvullende zorg wanneer dat nodig is.⁹
- ICT (systemen/gegevens): er zijn afspraken met de gemeente Utrecht over de omgang met persoonsgegevens en de Buurteamorganisaties werken volgens vastgelegde privacyafspraken. Deze afspraken zijn uitgewerkt in een privacy charter en een privacyverklaring, zodat de verwerking van gegevens binnen de Buurteamwerkwijze uitvoerbaar is binnen de kaders van de AVG.
- Financiering: voor de Buurteams is gekozen voor taakgerichte populatiebekostiging, waarbij aanbieders bekostigd worden op basis van omvang en kenmerken van een doelgroep/populatie in een gebied, wat ruimte geeft voor integrale en preventieve inzet.¹⁰
- Afspraken over samenwerking in de keten: er zijn concrete samenwerkingsafspraken uitgewerkt tussen Buurteams en andere domeinen, waaronder de huisartsenzorg.

Onderzoek naar het 'Utrechtse model' laat zien dat de kracht van de Utrechtse Buurteams vooral zit in de manier waarop het stelsel is georganiseerd als een lerend systeem: met continuïteit in de inrichting, goede relaties tussen ketenpartners en structurele reflectie en bijsturing, waardoor Utrecht in staat is om de ondersteuning samenhangend te organiseren.¹¹ Tegelijk blijkt uit onderzoek onder inwoners uit de begintijd van de Buurteams dat de Buurteams door inwoners vaak ook daadwerkelijk worden ervaren als iets waar ze baat bij hebben: bijna 70 procent van de respondenten was tevreden over het contact met het Buurteam en van de inwoners die werden doorverwezen was ruim 80 procent tevreden over die doorverwijzing.¹² Daarmee laten de resultaten zowel op stelselniveau (lerend, samenhangend organiseren) als op ervaringsniveau (tevredenheid over contact en doorverwijzing) een overwegend positief beeld zien van de Utrechtse Buurteams.

5.3 Hendig: gemeente Peel & Maas

'Hendig' is de aanpak die de gemeente Peel & Maas heeft ontwikkeld om de aanpak van jeugdhulp te kantelen van aanbodgericht naar vraaggericht. De beschrijving hieronder is gebaseerd op de recent naar deze aanpak uitgevoerde evaluatie.¹³

Hendig is geen 'methode' die één hulpverlener uitvoert, maar een benadering met hoofdingrediënten en uitgangspunten, met veel ruimte voor beroepskrachten. De tien uitgangspunten zijn (1) burgers en naasten centraal, (2) dichtbij huis, (3) demedicaliseren, (4) normaliseren en ontzorgen, (5) ambulant, tenzij, (6) ontschotten, (7) partnerschap, (8) ruimte voor

⁷ www.buurteamsutrecht.nl

⁸ Gemeente Utrecht: *Nota van Uitgangspunten Buurteams 2019–2024 en Beleidsregel Buurteamorganisatie Sociaal 2019-2024*.

⁹ Zorgmodel Gemeente Utrecht: <https://zorgprofessionals.utrecht.nl/zorgmodel>

¹⁰ Platform31: De rol van populatiebekostiging bij de transformatie van het sociaal domein - Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio

¹¹ Helderma, J.-K., Zeitlin, J., & Sabel, C. (2020). *Leren van casuïstiek: over de werking van het Utrechtse jeugdstelsel* (onderzoeksrapport). Radboud Universiteit / Universiteit van Amsterdam / Columbia University.

¹² Onderzoeken | Meetellen Utrecht! | Meetellen (2017).

¹³ M. Kwakernaak en A. Jansma (2024) *Evaluatie Hendig* (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut).

innovatie en ontwikkeling, (9) efficiënte hulpverlening en (10) effectieve uitvoering. Andere belangrijke ingrediënten die de werkwijze van andere werkwijzen onderscheidt, zijn:

- Indicatievrij en werken vanuit de hulpvraag: binnen Hendig krijgt een jeugdige geen indicatie voor de hulp, maar professionals 'doen wat nodig is', vanuit het vertrouwen dat partners samen tot passende, realistische en efficiënte oplossingen komen. Dit wordt gefaciliteerd door het 'hendig financieren'; in het berichtenverkeer worden productcodes en tarieven gehanteerd die specifiek gelden voor Hendig.
- Centraal in Hendig staat de 'expertisetent': een multidisciplinair overleg waarin professionals met verschillende expertises (en samen met gezinsleden) zoeken naar oplossingsrichtingen voor de hulpvraag.
- Dossier- en registratiearm werken (met basisdocumenten): Hendig is 'registratiearm', maar er wordt wel een analyse van de hulpvraag en een matchformulier (welke oplossing na de expertisetent wordt geboden) vastgelegd.

Hendig is een veelbelovende werkwijze, die de gemeente Peel en Maas inmiddels voor de komende tien jaar heeft geïmplementeerd.

5.4 Belangrijkste bevindingen

Hoe kan de gemeente Westland deze voorbeelden nu benutten? Zoals gesteld in de inleiding van dit hoofdstuk: er zijn legio voorbeelden mogelijk en betrokkenen binnen de gemeente Westland zelf zullen ook met voorbeelden van elders uit het land bekend zijn. Deze voorbeelden zijn met name bruikbaar voor Westland, omdat ze laten zien hoe de gemeente, zonder de toegangsstructuur fundamenteel te wijzigen nog veel meer de vraag van de inwoner centraal kan zetten in de integrale dienstverlening in het sociaal domein. Een wens die duidelijk aanwezig is, maar, zo blijkt uit de voorgaande hoofdstukken, echt nog nader vorm dient te krijgen.

De voorbeelden laten zien hoe een integrale benadering van *alle* hulpvragen uitgedragen kan worden door de diverse organisaties die onderdeel zijn van de dienstverlening. Het kiezen voor een gezamenlijke taal en eenduidige benaderingswijze heeft niet tot doel om de werkwijze van verschillende organisaties gelijk te trekken, maar draagt eraan bij dat organisaties makkelijker op elkaar kunnen aansluiten en samenwerken. Daarnaast wordt naar inwoners duidelijk uitgestraald dat hun hulpvraag breed wordt benaderd en kunnen ook andere partijen in het voorliggend veld hier makkelijker in worden meegenomen. De voorbeelden laten ook zien dat een gezamenlijke werkwijze voor de vraagverheldering goed kan bijdragen aan het inzetten van het zelfoplossend vermogen van inwoners, het benutten van het sociaal netwerk en het managen van verwachtingen, doelen die Westland graag wil nastreven.

Daarnaast geven de voorbeelden inzicht in verschillende mogelijkheden om de dienstverlening domein- of wetsoverstijgend te organiseren waar dat nodig is. In de voorbeelden wordt ervoor gekozen om voor specifieke doelgroepen of typen hulpvragen de financieringsvormen te verruimen, waardoor er meer ruimte ontstaat voor maatwerk over de domeinen heen. In de voorbeelden worden verschillende keuzes gemaakt en worden ook de randvoorwaarden zoals ICT en dossiervoering verschillend ingericht. Tegelijkertijd blijkt uit de praktijkvoorbeelden dat vooral de keuze voor specifieke doelgroepen of typen hulpvragen bijdraagt aan een duidelijke richting om de dienstverlening integraal vanuit verschillende expertises en/of organisaties te organiseren.

6. Conclusie: omslag naar integrale dienstverlening in Westland

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de hoofdvraag: in hoeverre leidt het gemeentelijk beleid ten aanzien van integrale dienstverlening in het sociaal domein, specifiek op het gebied van Wmo, Jeugd en Welzijn, naar verwachting tot de gewenste uitkomsten?

Vertaling van lokale visie op integrale dienstverlening naar beleids- en uitvoeringsplannen

De gemeente Westland benadert het sociaal domein in het Strategisch Beleidskader Sociaal Domein (SBSD) integraal en neemt 'normaliseren' als uitgangspunt. In de omslag naar integrale dienstverlening moet de 'toegang met een brede blik' een vervolgstap vormen. Daarnaast stelt het SBSD dat de gemeente de bestaande samenwerking met uitvoeringsorganisaties wil versterken en stapsgewijs een gezamenlijke werkwijze wil ontwikkelen.

Waarom integrale dienstverlening nodig is, welk doel de gemeente ermee wil bereiken voor welke doelgroepen of ondersteuningsvragen en hoe integrale dienstverlening georganiseerd moet worden om dat doel te bereiken, wordt echter noch in het beleidskader, noch in het uitvoeringsplan duidelijk. Wat er anders is aan integrale dienstverlening en hoe dit tot andere resultaten zal leiden dan in de huidige uitvoeringspraktijk, is niet duidelijk. Dat is des te opvallender, omdat ambtenaren en uitvoerders positief zijn over de huidige samenwerking en de manier waarop de gemeente in de afgelopen jaren heeft ingezet op de samenwerkingscultuur tussen uitvoerders en de kwaliteit van professionals.

Het antwoord op de eerste drie deelvragen van dit onderzoek komt er dus op neer dat de visie op integrale dienstverlening, de vertaling daarvan naar beleidsdoelstellingen en naar de uitvoering in de praktijk gebrekkig zijn. Eigenlijk is de vraag of het gemeentebestuur hiermee naar verwachting de beoogde resultaten en effecten bereikt (onderzoeksvraag 4) dan ook niet te beantwoorden. Die beoogde resultaten en effecten zijn immers niet duidelijk gedefinieerd.

Inspiratie uit voorbeelden van andere gemeenten

Voorbeelden van andere gemeenten laten zien hoe integrale dienstverlening kan worden versterkt zonder fundamentele herstructurering van de toegang, mits randvoorwaarden zoals financiering en methodiek goed worden ingericht. In hoofdstuk 5 van dit rapport zijn enkele van deze voorbeelden beschreven.

Rol van de gemeenteraad en sturing door het college

De raad heeft momenteel onvoldoende zicht op het doel van integrale dienstverlening en de praktische invulling ervan. Daarnaast heeft de raad een beperkt beeld van de bijhorende kwaliteitsindicatoren en sturingsmogelijkheden. Hierdoor hebben raadsleden vooral een reactieve en financieel georiënteerde rol: ze reageren vooral op initiatieven van het college en gebruiken vooral financiën als sturingsinstrument, zonder zicht te hebben op de resultaten die met het ingezette geld bereikt worden en of die resultaten in lijn zijn met het gestelde doel. Het college kan de raad beter in staat stellen haar controlerende en kaderstellende rol te vervullen door duidelijke beleidsdoelen, evaluatiecriteria en afspraken over samenwerking en financiering te formuleren en periodiek, in samenhang, langs die lijnen de raad te informeren – niet meer informatie dan nu, maar andere informatie.

Omslag naar integrale dienstverlening

Voor een effectieve en doelmatige omslag naar integrale dienstverlening moet eerst duidelijk zijn wat integrale dienstverlening precies inhoudt: welke problemen het moet oplossen, voor welke doelgroepen en wat er concreet moet veranderen ten opzichte van de huidige praktijk. Begrippen als 'normaliseren', 'versterken van samenwerking' en 'benutten van sociale kernen' moeten concreter worden uitgewerkt en direct verbonden worden aan de ambitie van integrale dienstverlening.

Ook de stapsgewijze, lerende aanpak die de gemeente voor ogen heeft vraagt om duidelijke kaders in het beleid en de uitvoering. Het college moet helder maken wie welke rol heeft in de toegang en de uitvoering, wat wordt bedoeld met een gezamenlijke werkwijze en hoe dit bijdraagt aan ambities als inwoners eerder bereiken, hulpvragen integraal benaderen en hulp effectiever inzetten over de domeinen heen. Pas als dit duidelijk is en de overkoepelende visie is vastgesteld door de gemeenteraad, kunnen college, ambtelijke organisatie en uitvoerders samen de methodische stappen zetten om, samen met de uitvoeringspraktijk, de uitvoering daadwerkelijk te verbeteren. Dan kan de raad ook sturen op kwaliteit en doelmatigheid van de aanpak.

Bijlagen

Bijlage 1: Normenkader

Doelmatigheid	• De mate waarin er in beleid aandacht is voor samenhang tussen beleidsterreinen.
	• De mate waarin er tussen professionals van verschillende gemeentelijke afdelingen wordt samengewerkt.
	• De mate waarin er in de samenwerking met uitvoerende partijen en maatschappelijke organisaties aandacht is voor samenhang tussen beleidsterreinen.
	• De mate waarin er in de benadering en ondersteuning van inwoners aandacht is voor samenhang tussen leefdomeinen.
De rol van de raad	• De mate waarin de raad haar volksvertegenwoordigende rol kan invullen op dit thema.
	• De mate waarin de raad haar kaderstellende rol kan invullen op dit thema.
	• De mate waarin de raad haar controlerende rol kan invullen op dit thema.
Informatievoorziening aan de raad	• De mate waarin de informatie aan de raad tijdig is.
	• De mate waarin de informatie aan de raad juist is.
	• De mate waarin de informatie aan de raad toegankelijk is.
	• De mate waarin de informatie aan de raad volledig is.

Bijlage 2: Bestudeerde beleidsdocumentatie en andere bronnen gemeente Westland

2025 – Strategisch Beleidskader Sociaal Domein 2025

2025 – Uitvoeringsplan Sociaal Domein 2025-2027

2025 – Advies ASDW op Strategisch Beleidskader Sociaal Domein 2025

2025 – Reactie gemeente op Advies ASDW op Strategisch Beleidskader Sociaal Domein 2025

2025 – Cebeon Benchmark Onderzoek

2024 – Jaarverslag Sociaal Kernteam Westland

Bijlage 3: Geïnterviewde beleidsmedewerkers

Wethouder zorg en welzijn

Concerndirecteur maatschappij

Beleidsmedewerkers Wmo

Medewerkers beleidsontwikkeling Wmo en Jeugd

Teammanager Wmo

Bijlage 4: Geïnterviewde managers en uitvoerende professionals van toegangsteams en aanbieders

GGZ Delfland

Impegno

Integrale Vroeghulp

Jeugdformaat

JGZ

Pieter van Foreest

's Heeren Loo

Sociaal Kernteam

Tzorg

Vitis Welzijn

Wmo gemeente Westland