

REKENKAMERONDERZOEK

HET SOCIAAL DOMEIN VAN DE GEMEENTE WESTLAND

DEEL 2: INTEGRALE DIENSTVERLENING

BESTUURLIJKE RAPPORTAGE

20-04-2026



Uitgevoerd door: Regioplan

REKENKAMER WESTLAND

Inleiding

De rekenkamer onderzoekt het sociaal beleid van de gemeente Westland. In dit tweede deelrapport ligt de focus op integrale dienstverlening op het gebied van Wmo, jeugd en welzijn. De aanleiding voor deze focus was de ambitie van het college om in het sociaal domein de omslag te maken naar integrale dienstverlening. Bij aanvang van het onderzoek was duidelijk dat deze omslag nog concreet in de uitvoering invulling moet krijgen.

In dit rapport beantwoordt de rekenkamer de vraag: *'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?'* Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, analyseerden we het nieuwe beleidskader, het bijbehorende uitvoeringsplan en relevante raadsinformatie. Vervolgens interviewden we beleidsmedewerkers, de wethouder Zorg en Welzijn, Cultuur en Volkshuisvesting en de concerndirecteur van het domein maatschappij. Tot slot voerden we een groepsgesprek met de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties (het Sociaal Kernteam, Vitis Welzijn, Wmo begeleiding en voorzieningen), een groepsgesprek met aanbieders (Buurtdiensten, GGZ Delftland, Impegno, Integrale Vroeghulp, Jeugdformaat, JGZ, Pieter van Foreest, 's Heeren Loo en Tzorg) en een gesprek met de gemeenteraad.

In 2024 voerde de Rekenkamer het eerste deelonderzoek uit naar het sociaal beleid van de gemeente Westland. In dit onderzoek lag de focus op economische zelfstandigheid, betaald werk en integraal werken.

Het eerste deelonderzoek concludeerde dat 'integraal werken' op beleidsniveau weinig aandacht kreeg. Sommige aanbevelingen uit het eerste onderzoek relateren aan het voorliggend onderzoek en zijn deels opgevolgd.¹ Er is in het nieuwe beleidskader meer aandacht voor overlap tussen beleidsdomeinen en voor de organisatie van dienstverlening. Het voorliggende onderzoek laat zien dat het college de ambitie heeft om een omslag te maken naar een meer domeinoverstijgende benadering en naar integrale dienstverlening. Vervolgens blijkt, evenals uit het eerste deelonderzoek, dat het nog beperkt lukt om deze ambitie beleidsmatig te verankeren en om het beleid te vertalen naar de praktijk.

Tegelijkertijd blijkt uit beide deelonderzoeken dat uitvoerders over het algemeen tevreden te zijn over het functioneren van het sociaal domein in Westland. Dit beeld wordt ondersteund door actuele cijfers. Ook ervaren uitvoerders dat de gemeente actief investeert in het verbeteren van de samenwerking. Initiatieven om in de praktijk meer integraal te gaan werken komen echter nog moeizaam van de grond.

Conclusies

In Westland gaat het volgens alle betrokkenen met wie in dit onderzoek is gesproken 'best goed' met de samenwerking in de toegang tot het sociaal domein op het gebied van jeugd, Wmo en welzijn. Toch kan integrale dienstverlening tot verdere verbetering in het oppakken van ondersteuningsvragen van inwoners leiden. Dat blijkt uit dit onderzoek.

1. Onduidelijk wat integrale dienstverlening is

Het college schetst in het nieuwe beleidskader een duidelijke richting voor het sociaal domein: burgers eerder bereiken en hun leefwereld centraal stellen, waarbij 'normaliseren', 'preventie' en 'betere samenwerking tussen organisaties' moeten bijdragen aan het effectief inzetten van ondersteuning. Hoe integrale dienstverlening hieraan moet bijdragen, is beleidsmatig onvoldoende uitgewerkt. Noch in het door de raad vastgestelde beleidskader, noch in het door het college opgestelde uitvoeringsplan staat beschreven waarom integrale dienstverlening nodig is, voor wie/welk soort casuïstiek, en wat de beoogde resultaten en effecten ervan zijn. Integrale dienstverlening wordt evenmin verbonden aan de bovengenoemde focuspunten van normaliseren, preventie en samenwerking. Ook uit de gesprekken met de wethouder, directeur, ambtenaren en uitvoerders komt geen eenduidig beeld van integrale dienstverlening naar voren.

Evenmin heeft het onderzoek duidelijk gemaakt hoe de ambitie van integrale dienstverlening zich verhoudt tot de huidige uitvoeringspraktijk, die doorgaans best positief beoordeeld wordt. De respondenten met wie voor dit onderzoek is gesproken, delen met elkaar de indruk dat uitvoeringsorganisaties al integraal kijken en professionals in de lokale toegang

¹ Een van de aanbevelingen was "Vergroot de aandacht voor integraal werken, vooral op beleidsniveau." Er is geadviseerd om in het nieuwe beleidskader meer aandacht voor integraal werken in te richten, bijvoorbeeld door aandacht te besteden aan de overlap tussen beleidsdomeinen, de wijze waarop het maatschappelijk veld integraal aangestuurd kan worden en hoe budgetten ontschot kunnen worden. Ook is geadviseerd om daarbij aandacht te hebben voor de vertaling van beleid naar de praktijk.

goed met elkaar samenwerken. Dat komt, zo stellen zij, doordat lange tijd met dezelfde hoofdaanbieders wordt gewerkt, er in het personeelsbeleid aandacht is voor wat een goede toegang van professionals vraagt, en er een goede samenwerkingscultuur bestaat. Tegelijkertijd zien ambtenaren en uitvoerders kansen om een integrale benadering van hulpvragen nog sterker te implementeren, bijvoorbeeld bij de afdeling Werk en Inkomen. Ook vindt men het integraal organiseren van dienstverlening over de schotten van wetten en domeinen heen wenselijk. Daarvoor vormt het ontbreken van een eenduidige uitwerking van het concept integrale dienstverlening echter een belangrijke belemmering.

2. Beleid is te abstract

Doordat een duidelijke beleidsvisie ontbreekt op wat integrale dienstverlening is, hoe het zich verhoudt tot de doelstellingen in het sociaal domein en op waar het toe moet leiden, blijft ook de vertaling naar de uitvoering abstract. De eerste stap in het beleidsplan is 'de toegang met een brede blik'. Zowel in het beleid als onder ambtenaren en uitvoerders is niet duidelijk wat hiermee bedoeld wordt. Er is begripsverwarring over de 'brede blik', een term die zowel gebruikt wordt voor een integrale benadering van alle hulpvragen als voor een gezamenlijke werkwijze van uitvoeringsorganisaties. Ook op de organisatie van de toegang zijn verschillende perspectieven: wie de toegangsfunctie gaat uitvoeren, hoe de toegang aan moet sluiten op informele netwerken in de kernen en hoe er, na een integrale uitvraag van de hulpvraag aan de voorkant, vervolgens integraal moet worden samengewerkt. Daarbij roept ook de associatie met de 'brede toegang' onduidelijkheid op, omdat ook een initiatief om integraal werken te versterken, dat een aantal jaar geleden om onduidelijke redenen is stopgezet, zo werd genoemd. Ambtenaren en uitvoerders benadrukken dat de gemeente met de actuele wens om te komen tot integrale dienstverlening meer zou kunnen aansluiten bij de reeds gezette stappen op het gebied van integraliteit.

3. De raad neemt geen actieve rol bij sturen op integrale dienstverlening

Terwijl de gemeenteraad (zittingsperiode maart 2022 tot maart 2026) wel is meegenomen in het nieuwe sociaal beleidskader, blijkt dat de inhoud hiervan nog weinig is geland onder de raadsleden. Speerpunten zoals de 'toegang met een brede blik' roepen vragen op. Door het college is de raad nog niet geïnformeerd over het streven naar integrale dienstverlening. De raad heeft dan ook niet de kans gehad zich een beeld te vormen van wat het is, waarom het nodig is en waar het toe moet leiden, en daar zelf een actieve, sturende rol in te pakken.

In algemene zin valt met betrekking tot dienstverlening in het sociaal domein op dat de raad geneigd is om vooral te sturen op financiën. Het ligt voor de hand dat hier, zeker in voorgaande jaren waarin sprake was van krappe financiële kaders, aandacht voor is. Financiën zijn echter geen doel op zich: ze zijn een middel om resultaten te bereiken, en een financieel kader moet ertoe leiden dat keuzes gemaakt worden om die resultaten met de beschikbare middelen te kunnen bereiken. Daarnaast blijkt de aandacht van de raad eerder opgeëist te worden door individuele casuïstiek dan door een overall beeld op de resultaten van het beleid. Dat komt enerzijds doordat zij hun rol op die manier opvatten en invullen, anderzijds doordat de informatievoorziening onvoldoende is om raadsleden te faciliteren hun rol meer op strategisch niveau in te vullen, wat op zich ook in lijn is met dat op strategisch niveau de kaders onvoldoende sturend zijn om over voortgang en resultaten op dat niveau te kunnen rapporteren. Dit leidt ertoe dat de raad onvoldoende de verbinding legt, en kan leggen tussen het abstract geformuleerde beleid, de beschikbare middelen en de resultaten die al dan niet bereikt worden voor verschillende groepen inwoners.

4. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is nog niet te beoordelen

De gemeente wil een ontwikkeling maken naar integrale dienstverlening in het sociaal domein. Inzicht krijgen in de stand van deze ontwikkeling en in wat er nodig is om deze omslag te maken, vormde de aanleiding voor dit onderzoek. Concluderend is er een heldere ambitie voor het sociaal domein, maar nog geen duidelijke visie op integrale dienstverlening in het kader van deze ambitie: wat het is en waar het toe zou moeten leiden. Dat maakt het voor de rekenkamer onmogelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op dit moment te beoordelen.

Aanbevelingen

Een belangrijke vraag van dit onderzoek is aan welke knoppen de raad en het college kunnen draaien om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de integrale dienstverlening te verbeteren. Het woord 'knoppen' impliceert duidelijke keuzes, gebaseerd op een duidelijk beeld van het beoogde effect. Oftewel: om te kunnen sturen door aan knoppen te draaien, moet je eerst weten waar je naartoe stuurt. Dit onderzoek laat echter zien dat het beoogde effect onvoldoende duidelijk is, en dat ook onvoldoende scherp is uitgewerkt hoe integrale dienstverlening daaraan bij moet dragen. College en raad moeten dus eerst nog duidelijker bepalen waar ze naartoe willen sturen. Pas daarna kun je het

over keuzes hebben rondom knoppen die bijvoorbeeld de financiën betreffen (waar wordt meer of minder geld aan besteed, welke voorwaarden of financieringsvormen gelden daarbij?), de inrichting van de uitvoering (zoals wel of geen apart team) en de uitvoering (bijvoorbeeld in te schakelen expertise, keuzes voor bepaalde werkwijzen).

In de onderstaande aanbevelingen komen daarom 'knoppen' naar voren die een vrij hoog abstractieniveau betreffen, maar desondanks essentieel zijn om iets mee te doen alvorens tot concretere mogelijkheden voor (bij)sturing te kunnen komen.

1. Raad: stel duidelijke kaders voor integrale dienstverlening vast

Het vergezicht (het doel dat je met integrale dienstverlening wilt bereiken) is een belangrijke knop om aan te draaien aan de voorkant van het beleidsproces (kaderstellende rol). Dat kader mag best 'hoog over' zijn, als het maar duidelijk richting geeft en duidelijke samenhang met andere relevante onderdelen van het beleid ten aanzien van het sociaal domein bevat. Dat betekent dat duidelijk moet zijn wat integrale dienstverlening is, waarom het nodig is (welk probleem lost het op, voor welke doelgroep(en)?), en wanneer integrale dienstverlening doet waar het voor is (de beoogde resultaten en effecten).

2. College: bereid de kaderstelling door de raad goed voor

Gebruik een bottom-upbenadering om concreet uit te werken wat aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd. Onderzoek samen met uitvoerders en inwoners/cliënten welk probleem integrale dienstverlening op moet lossen, voor welke doelgroep(en), wat integrale dienstverlening dan moet inhouden, en tot welke resultaten het moet leiden. Onderzoek ook hoe integrale dienstverlening zich verhoudt tot de huidige dienstverlening in de toegang tot zorg en ondersteuning op het gebied van Wmo, jeugd en welzijn. Besteed daarnaast aandacht aan randvoorwaarden die ingevuld moeten zijn om integrale dienstverlening mogelijk te maken.

3. College: werk de kaders uit voor organisatie en uitvoering

Pas als het kader duidelijk is, kan worden bepaald hoe integrale dienstverlening concreet vorm moet krijgen in de organisatie van de toegang en in de uitvoering. Met het oog op dat laatste is het belangrijk duidelijkheid te creëren over of hier nu wel of geen sprake is van een gezamenlijke werkwijze. Voorbeelden in andere gemeenten, zoals beschreven in hoofdstuk 5 van de nota van bevindingen, laten zien dat niet altijd een gezamenlijke methodische aanpak nodig is, zoals bijvoorbeeld op een mooie manier gebeurt in de Buurteams in Utrecht; een gezamenlijke set uitgangspunten, zoals in Peel en Maas wordt gebruikt, kan ook werken. Pas als dat duidelijk is, kan integrale dienstverlening in de uitvoering nader vorm krijgen in nauw overleg tussen de gemeente (ambtelijke organisatie) en uitvoerders. Begin dus niet nu al met een pilot: een pilot vraagt om een duidelijk plan waarin bepaald wordt wat er wordt uitgetoetst en hoe de geleerde inzichten vervolgens ook benut worden. Dat kan pas als de stappen die hierboven worden beschreven, gezet zijn.

4. College: benut sterke samenwerking

Over het algemeen waarderen uitvoerders de samenwerking met elkaar en met de gemeente, evenals de manier waarop de gemeente bijdraagt aan een cultuur van samenwerken en ruimte om te experimenteren. Gebruik de relatief sterke samenwerking en het bestaande sociaal kapitaal bij de nadere invulling en uitvoering van integrale dienstverlening. Bouw voort op successen in de samenwerking tussen de toegangspartijen, en sluit met de toegang en het voorliggend veld aan op de sociale samenhang die er al is. Zorg daarbij voor een naadloze aansluiting tussen de doelen voor het sociaal domein (zoals het centraal stellen van de inwoner en normaliseren), integrale dienstverlening als instrument om die doelen (mede) te bereiken, en samenwerking, sociale basis en sociaal kapitaal om die dienstverlening zo effectief mogelijk te organiseren. Een mooi voorbeeld uit een andere gemeente waarin deze reeds bestaande kracht goed gebruikt kan worden, is de in hoofdstuk 5 beschreven Samenwerkwijze, die heel nadrukkelijk de vraag van de inwoner centraal stelt en hulpverlening daarop laat aansluiten.

5. College en raad: bepaal met elkaar welke informatie de raad nodig heeft, en hoe de raad die krijgt

Financiën zijn vooral een controle-instrument en vragen een koppeling aan de resultaten: is het gelukt om binnen de financiële kaders de gestelde doelen te bereiken? Financiën zijn geen doel op zich. Dat betekent ook dat er niet zozeer meer informatie richting de raad nodig is, maar andersoortige informatie: informatie die aansluit bij de aard en de doelstellingen van integrale dienstverlening. Wat dat precies is, kan pas bepaald worden als is uitgewerkt wat integrale dienstverlening precies is en waar het toe moet dienen. Daarbij is het belangrijk om verder te komen dan het wijzen naar elkaar dat nu gebeurt, als de raad stelt onvoldoende geïnformeerd te worden en het college stelt dat de raad onvoldoende gebruikmaakt van de mogelijkheden die het college biedt om zich te laten informeren. We zien dat het college zichtbaar haar best doet om de raad van informatie te voorzien, maar het is blijkbaar niet de informatie die de raad wenst of nodig heeft. Pak dit punt daarom samen op en evalueer periodiek of dat tot beter bruikbare informatie leidt.

6. Raad: focus minder op individuele casuïstiek

Tot slot is het belangrijk dat de raad zo min mogelijk intervenueert in individuele casuïstiek. Casuïstiek kan dienen als voorbeeld, ter illustratie van een onderliggend, structureel probleem. Als kaders eenmaal zijn vastgesteld en in individuele gevallen blijkt dat mensen daar nadeel van kunnen hebben, is het zaak om niet die individuele gevallen te willen helpen/oplossen, maar om na te gaan welke onderliggende afspraken dat nadeel veroorzaken. Het gesprek kan dan over die onderliggende afspraken (de kaders) gaan, en dat is ook het niveau waarop het gesprek door de raad met het college gevoerd hoort te worden.