



# Rapportage Visieleren

Borgen van leren en ontwikkelen in de  
toegang tot het sociaal domein



### **Visieleren toegang sociaal domein**

Deze rapportage is opgesteld door Significant Public onder leiding van Renate Richters, in samenwerking met het visieleerteam van de VNG en de experts die deelnamen aan verschillende Visieleertrajecten in 2022, 2023 en 2024.

April 2024

## Woord van dank

Voor u ligt de eindrapportage na afronding van negen Visieleertrajecten in de periode van september 2022 tot en met april 2024. Het doel van deze Visieleertrajecten is versterking van de toegangsorganisatie van gemeenten in het sociaal domein. Om in navolging op de tussenrapportage de signalen uit de gemeentelijke praktijk te bundelen en te analyseren zijn de betrokken experts van de Visieleertrajecten geïnterviewd.

Deze rapportage destilleert algemene inzichten uit de trajecten op basis van de bestuurlijke en ambtelijke deskundigheid en die van experts uit het werkveld. Zij waren als experts betrokken bij de visieleertrajecten en gaven aanknopingspunten voor het versterken van de toegang tot het sociaal domein. De gesprekken zijn gevoerd langs de lijnen van de drie conclusies uit de Tussenrapportage: Inwoner centraal, Rust en regie en de Balans tussen lokaal en regionaal.

Bij deze wil ik alle betrokkenen en in het bijzonder de geïnterviewde experts die deel hebben genomen aan de Visieleertrajecten danken voor de inzet van hun kennis en ervaringen. Door hun deskundigheid heeft er een verdieping plaats gehad op Visieleertrajecten. De gemeenten die hebben deelgenomen konden hierdoor na ieder traject met een concreet handelingsperspectief aan de slag. Met alle gemeenten die hebben deelgenomen zal in 2024 een evaluerend nazorggesprek plaats hebben om ook hun ervaringen op te halen en de impact van de Visieleertrajecten te monitoren.

Tot slot hopen we dat de ervaringen en dilemma's zoals verwoord in deze eindrapportage ook inspiratie zijn voor gesprekken die over het sociaal domein aan de verschillende andere dialoogtafels worden gevoerd, landelijk, regionaal en lokaal.

Renate Richters

Ambassadeur van de Visieleertrajecten, uitgevoerd door het Platform Sociaal Domein

# Inhoud

	Woord van dank .....	2
1.	Inleiding .....	4
	1.1. Toelichting Visieleren .....	4
	1.2. Wat is toegang? .....	6
	1.3. Overzicht deelnemende gemeenten .....	8
	1.4. Doel en leeswijzer van deze rapportage .....	9
2.	Inwoner centraal .....	10
	2.1. Dilemma's en uitdagingen .....	10
	2.2. Werkzame elementen .....	11
3.	Rust en regie .....	13
	3.1. Dilemma's en uitdagingen .....	13
	3.2. Werkzame elementen .....	14
4.	Balans lokaal en regionaal .....	16
	4.1. Dilemma's en uitdagingen .....	16
	4.2. Werkzame elementen .....	16
5.	Conclusies en aanbevelingen .....	18
	Bijlage 1: Inzichten vanuit project Toegang .....	20

# 1. Inleiding

**De VNG is in 2022 gestart met Visieleertrajecten, een ondersteuningsaanbod voor gemeenten over uitdagingen rond de toegang tot het sociaal domein. Doel is ook een wisselwerking te organiseren tussen lokale en landelijke overheid en het samen leren te versterken. In de negen trajecten stond steeds de uitdaging van de betrokken gemeenten centraal. Dit hoofdstuk start met een toelichting op het Visieleren en enkele kernbegrippen. We geven vervolgens een overzicht van de uitgevoerde Visieleertrajecten en een leeswijzer van dit rapport.**

## 1.1. Toelichting Visieleren

De Visieleertrajecten zijn een vervolg op het verbeterproject toegang<sup>1</sup>. Het project hanteert daarbij zeven uitgangspunten die nog steeds actueel zijn. Deze uitgangspunten en de praatplaat zijn daarom als bijlage bij deze rapportage gevoegd.

Kenmerkend aan de uitdagingen die gemeenten ervaren in de toegang tot het sociaal domein is dat het aantal partijen en belanghebbenden groot is. Dan kan het helpen om expertise van buiten als kritische spiegel te gebruiken of om samen met experts op het gemeentelijke vraagstuk te reflecteren. Tijdens een Visieleertraject faciliteert een team van experts daarom het gesprek tussen wethouders, ambtenaren en uitvoering. Bij voorkeur worden in het traject ook inwoners betrokken.

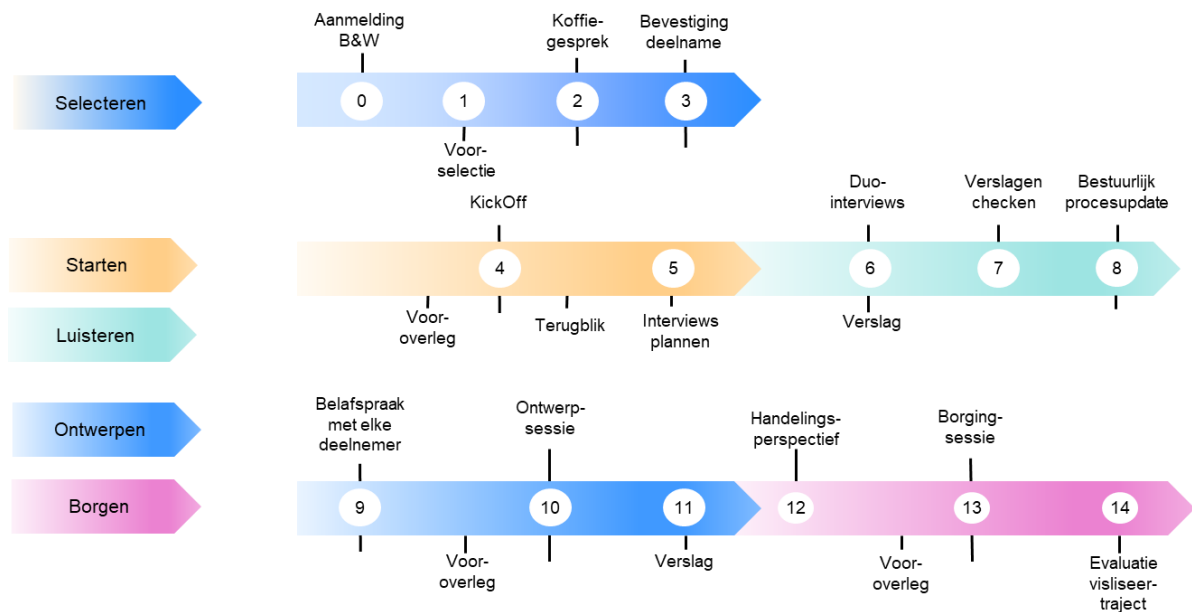
Een Visieleertraject bestaat globaal uit vijf stappen, zoals weergegeven in figuur 1 op de volgende pagina:

1. Werving en selectie van de gemeente met aandacht voor vraagverheldering.
2. Starten van het Visieleertraject, na aanmelding van B&W, met focus op kernvraag en aanpak.
3. Luisteren naar alle betrokken partijen.
4. Ontwerpen van een oplossingsrichting op basis van verzamelde inzichten.
5. Borging van de opbrengsten van het Visieleertraject en evaluatie van het doorlopen proces.

Leren staat centraal in de Visieleertrajecten. De deelnemende gemeenten hebben ervaren dat het erg krachtig is om zo'n traject samen, dus nadrukkelijk met veel perspectieven aan tafel, te doorlopen. Een Visieleertraject leidt op die manier tot een gedeeld inzicht en handelingsperspectief voor (het in gang zetten van) een verbeterproces en/of tot onderling kennis en ervaring delen in leergemeenschappen of leerkringen.

---

<sup>1</sup> Resultaten verbetertraject Toegang, Movisie, september 2022  
<https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/project-toegang>



Figuur 1. Vijf hoofdstappen in een Visieeltraject

Een Visieeltraject wordt vormgegeven rond een specifiek vraagstuk van een gemeente, of een aantal samenwerkende gemeenten. Het vraagstuk kan dus steeds anders zijn. Ook de invulling van het traject kan worden aangepast aan het vraagstuk. Ook hebben we citaten van de uitvoering, opgetekend in de duo-interviews in de vorm van kaartjes aangereikt aan beleidsmakers en bestuurders tijdens de ontwerpsessie.

Het streven is een Visieeltraject in zeven tot tien weken af te ronden, wat om diverse redenen vaak uitloopt naar zes maanden. Tijdens het traject staat een team van deskundigen onder leiding van de VNG de gemeente(n) met raad en daad bij. Passend bij de vraag in een traject stellen we een expertteam samen als klankbord. Tijdens de **kick-offbijeenkomst** in de fase 'starten' wordt de vraagstelling van de gemeente(n) aangescherpt en worden wederzijdse verwachtingen afgestemd. Belangrijk aandachtspunt in deze fase is het betrekken van zoveel mogelijk verschillende interne en externe stakeholders. In de fase 'luisteren' interviewden vertegenwoordigers van deze perspectieven elkaar in de vorm van **duo-interviews**. De fase 'ontwerpen' start met een synthese van inzichten uit de duo-interviews. Dit doen we in drie stappen: eerst door de moderators van de duo-interviews, daarna door het expertteam dat betrokken is bij het traject en daarna in de vorm van een reflectie bij de start van een **ontwerpsessie**. De opzet van deze ontwerpsessie maken we passend bij het vraagstuk van de gemeente, met ondersteuning van het expertteam en gericht op meervoudig kijken. Zorgvuldig alle perspectieven betrekken, helpt om de neuzen dezelfde kant op te krijgen en sterkt de gemeenten in het nemen van vervolgstappen. De gemeente gaat zelf aan de slag met de uitkomsten van de ontwerpsessie. We ronden het traject af in de fase 'borgen'. We stellen een beknopte eindrapportage op en bespreken die in de **borgingsessie**. Aan het eind van elk traject vindt een evaluatie plaats met de betrokkenen met aandacht voor het doorlopen proces, de opgehaalde inzichten en het vervolg.

## 1.2. Wat is toegang?

Het vinden van passende zorg kan voor inwoners erg complex zijn, zeker wanneer inwoners te maken kunnen krijgen met de zorgverzekeringswet, de langdurige zorg en het aanbod in de eigen gemeente. Wanneer we in dit rapport spreken over **toegang tot het sociaal domein** (of de gemeentelijke toegang) bedoelen we toegang tot het gemeentelijke aanbod.

De toegang tot het sociaal domein kent veel verschillende invullingen. Om elkaar te begrijpen en een voldoende breed perspectief te hanteren bij het vinden van verbeteringen heeft het verbetertraject Toegang een beschrijving van het begrip toegang opgesteld. Deze beschrijving is ook gehanteerd in de Visieleertrajecten.

**Toegang** duidt op de wijze waarop mensen terecht kunnen bij de gemeente met hun vraag om ondersteuning in het dagelijks functioneren. Gemeenten kunnen dit op hun eigen manier organiseren en hebben hierbij diverse rollen, van administratief medewerker, ambtelijk opdrachtgever tot hulpverlener. Het beschikbaar komen van ondersteuning en zorg loopt via loket(ten), via sociale wijkteam(s) of via andere eerstelijns professionals, zoals huisarts of diens praktijkondersteuner en sociaal werker. **Toegang is dus het hele proces** vanaf het moment dat een inwoner een vraag stelt, totdat er een oplossing is geboden en er daadwerkelijke ondersteuning is geboden.

Deze duiding van het begrip toegang legt de focus dus op de periode dat een inwoner ondersteuning nodig heeft in het dagelijks functioneren – onafhankelijk van of hij of zij zich daar bewust van is. Met de inwoner wordt het gesprek(ken) gevoerd over die hulp, tót het moment dat daadwerkelijk hulp wordt geboden. Dit zijn de eerste vijf stappen in onderstaande figuur. Meer informatie over dit begrip en over ontwikkeling van de toegang is te vinden in het bronnenonderzoek van Movisie<sup>2</sup>.



- \* Bij vraagverheldering gaat het niet alleen om inzicht krijgen in de vraag maar ook om de verdere verkenning van de aard en de ernst van de situatie/vraag/problemen en mogelijkheden.
- \*\* Bij plan gaat het ook om het verkrijgen van de eventueel benodigde indicatie/beschikkingen en om het zoeken/bemiddelen bij verkrijgen van de juiste hulp.
- \*\*\* Bij nieuwe ondersteuningsvragen, weer naar stap 'start proces'.

Voor gemeenten is het belangrijk ook de **ontwikkelingen** te kennen binnen de verschillende wetten gerelateerd aan het sociaal domein spelen. Voor jeugdhulp gaat er rond de toeleiding in de komende jaren bijvoorbeeld veel veranderen. De regionale en landelijke zeggenschap en sturing

<sup>2</sup> <https://www.movisie.nl/publicatie/toegang-in-ontwikkeling>

wordt vergroot op tarieven, regionale inkoop. Er zal bijvoorbeeld landelijk worden bepaald wat regionaal wordt inkocht.

Gemeenten bepalen zelf hoe ze het toegangsproces vormgeven. Specifiek voor het **jeugd domein** zetten de Hervormingsagenda Jeugd en het Toekomstscenario Jeugd en Gezin daarbij in op het organiseren van stevige **lokale teams** in alle gemeenten in Nederland.

**Stevige lokale teams** passen qua omvang en expertise bij de vragen van inwoners. Ze werken in de leefwereld van de inwoners/gezinnen die men wil bereiken. Ze zijn dus onderdeel van het toegangsproces. Ze bieden naast ondersteuning op **regie** en **toeleiding**, zelf ook (jeugd) **hulp** bij inwoners/ gezinnen waar zorgen zijn over de veiligheid. Ze kijken en handelen breed dus zetten ondersteuning in vanuit andere domeinen als de problematiek daarom vraagt.

Als het gaat om **hulpverlening** vanuit een lokaal team is bij jeugdhulp sprake van een ander juridisch en wettelijk kader dan voor Wmo en participatie. Jeugdhulp wordt volgens de wet uitgevoerd door een jeugdzorgaanbieder. Een gemeente kan ook optreden als jeugdzorgaanbieder. Zij heeft dan een aanvullende verantwoordelijkheid naast haar de rol als college van Burgemeester en Wethouders en als opdrachtgever. Op **regieondersteuning** is het van belang dat deze ondersteuning wordt aangeboden op vraag van de inwoner/het gezin en niet standaard als werkproces van een lokaal team.

In juni 2023 heeft de VNG-commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs een **visienotitie**<sup>3</sup> vastgesteld over de doorontwikkeling van de gemeentelijke toegang sociaal domein, de lokale teams en de integrale dienstverlening. Deze notitie beschrijft waar een 'goede toegang aan moet voldoen'. De visienotitie benoemt drie basisfunctionaliteiten en werkt deze uit:

1. De toegang voldoet aan het perspectief en de stem van inwoners, ervaringsdeskundigen en uitvoerders;
2. De toegang komt tegemoet aan de behoeften van inwoners met meervoudige of chronische levensbehoeften en legt dus verbinding tussen bijvoorbeeld inkomen/schulden en zorg;
3. De toegang impliceert lokale teams die meer doen dan indiceren en ook direct zelf hulpverleners.

Om gemeenten handvatten te geven voor het lokaal vormgeven van deze visienotitie en de drie basisfunctionaliteiten stelt de VNG een **richtinggevend kader**<sup>4</sup> op. Deze is op 28 maart jl. vastgesteld.

---

<sup>3</sup> VNG, Visienotitie doorontwikkeling gemeentelijke toegang sociaal domein, lokale teams en integrale dienstverlening, 1 juni 2023 <https://vng.nl/nieuws/vng-commissie-zjo-akkoord-met-uitgangspunten-toegang>

<sup>4</sup> Het Richtinggevend Kader is vastgesteld door de Commissie ZJO en de Commissie PSI, op donderdag 28 maart 2024



**Richtinggevend kader:** “Bovenstaande beleidsontwikkelingen betekenen dat er de komende tijd veel van de gemeentelijke toegang en teams wordt gevraagd: in taken (zoals: zelf hulp bieden), in afstemming, in te bereiken doelgroepen, in expertise, vakmanschap en houding en – niet onbelangrijk – in het creëren van een permanent lerend systeem (praktijksignalen ombuigen naar organisatie- en beleidsoptimalisering). Voor de inrichting en toerusting van de toegang, de lokale teams en de wijze van domeinoverstijgende dienstverlening heeft dit diverse consequenties.”

Dit richtinggevend kader beschrijft de basisfunctionaliteiten en de uitgangspunten als leidraad voor de gemeentelijke toegang en de lokale teams. Bij dit richtinggevend kader ontwikkelt de VNG ook een **instrument** waarmee gemeenten kunnen verkennen waar ze staan op deze uitgangspunten en waar verdere ontwikkeling gewenst is. Dit instrument geeft ook een overzicht van de vele handreikingen en inspiratiebronnen rond de verschillende uitdagingen.

### 1.3. Overzicht deelnemende gemeenten

In een periode van anderhalf jaar zijn negen Visieleertrajecten gestart. Bij het opstellen van deze eindrapportage zijn deze veelal afgerond. De ervaringen en inzichten uit deze trajecten vormen de input voor deze rapportage, waarbij nadrukkelijk ook de professionele inzichten van de experts betrokken bij deze trajecten zijn opgenomen. Een overzicht van deze experts staat in bijlage 2.

Gemeente(n)	Periode	Thema/vraagstuk
1. Schouwen-Duiveland (pilot)	Afgerond	Toegang en gebiedsgericht werken
2. West Brabant Oost	Afgerond	Uitwerken van de ambitie om de toegang regionaal te harmoniseren en daarbij de verhouding tot couleur lokaal te verkennen.
3. Ermelo Harderwijk Zeewolde	Afgerond en werkbezoek georganiseerd	Leidende principes voor de brede visienota sociaal domein (hoofdstuk toegang) en advies op inrichting van de toegangsorganisatie
4. Oldenzaal	Tussentijds gestopt vanwege gewijzigde timing en voortschrijdend inzicht	Wat is de rol van het Sociaal plein in het sociaal domein van de gemeente Oldenzaal
5. Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland	Er vindt in 2024 een afrondende borgingsessie plaats	Oplossen onwenselijke wachttijden door harmonisatie van de drie gemeentelijke processen

6. Hoorn	Afgerond	Hoe kunnen we integraal werken in de toegang – werkprocessen – actieve lokale teams
7. Twenterand	Er vindt in 2024 nog een inwonerssessie en een afrondende borgingsessie plaats	Hervormingsagenda – een duurzame en toekomstbestendige toegang gebaseerd op de hulpvragen van inwoners
8. Sudwest Fryslân	Afgerond	Een duurzaam en toekomstbestendig lokaal jeugdhulpstelsel, mede in relatie tot de vele vragen vanuit de samenleving (hoge zorgvraag), de gemeente (veel verantwoordelijkheden belegd in gebiedsteams) en landelijk (nieuwe verantwoordelijkheden HA en toekomstscenario)
9. Westland	Geannuleerd	Toewerken naar een integraal toegangsmodel vanuit een situatie van versnipperde verantwoordelijkheden

Tabel 1. Vraagstelling van Visieleertrajecten

#### 1.4. Doel en leeswijzer van deze rapportage

Deze rapportage gaat niet in op uitkomsten van de individuele trajecten maar focust op de rode draden uit de trajecten samen. Deze rapportage is ook geen evaluatie van het Visieleren als aanpak of methodiek.

Deze rapportage beoogt beleidsmedewerkers en bestuurders bij gemeenten handvatten te geven voor het ontwikkelen en het leren rond de toegang tot het sociaal domein. De rapportage beschrijft de dilemma's die aan de orde kwamen in de Visieleertrajecten en geeft werkzame elementen rond drie vragen:

- Hoofdstuk twee '**Inwoner centraal**': Hoe kunnen gemeenten de intentie waarmaken om de mens meer centraal te zetten in tijden van grote inhoudelijke ambities en een neiging tot controle en beheersing?
- Hoofdstuk drie '**Rust en regie**': Hoe kunnen gemeenten de rust en de regie terugvinden om rond de toegang tot het sociaal domein de basis op orde te brengen?
- Hoofdstuk vier '**Balans lokaal en regionaal**': Hoe kunnen gemeenten een passende balans vinden tussen lokaal vormgeven en regionaal samenwerken?

Hoofdstuk vijf geeft een samenvatting van deze inzichten en benoemt de ondersteuning die vanuit diverse programma's beschikbaar is voor gemeenten om dit te vertalen naar de lokale gemeentelijke praktijk.

## 2. Inwoner centraal

**Gemeenten werken bij voorkeur met in achtning van het perspectief van de inwoner. Eén van de uitgangspunten in het verbetertraject Toegang is daarom om de focus te leggen op praktijkervaring. Het idee is dat inwoners en hun ervaringsverhalen worden betrokken bij het vormgeven van beleid en uitvoering. Dit hoofdstuk verkent hoe gemeenten de intentie kunnen waarmaken om de inwoner meer centraal te stellen bij het inrichten van de toegang.**

### 2.1. Dilemma's en uitdagingen

In de duo-interviews merkten we dat deelnemers met verschillende achtergronden verschillende beelden hebben bij het begrip toegang. Dit belemmert het formuleren van een visie en een handelingsperspectief. Het is nodig te werken vanuit een **gedeelde taal**. De begrippen toegang en lokaal team zoals geïntroduceerd in paragraaf 1.2 vormen daarbij het vertrekpunt.

Er komt veel op gemeenten af en 'in de toegang' komen veel beleidsontwikkelingen en wetten bij elkaar. We noemen een aantal belangrijke landelijke akkoorden als de Hervormingsagenda Jeugd, het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, het Gezond en Actief Leven Akkoord en het Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen. Deze vragen om (nog meer) werk te maken van een goed toegangsproces.

De inhoudelijke uitdagingen uit deze akkoorden en ontwikkelingen zijn groot. Ze hangen sterk samen met de opgave van gemeenten om de meest kwetsbare inwoners te ondersteunen op de diverse levensgebieden, waaronder bestaanszekerheid. Het is voor gemeenten heel lastig om **overzicht te krijgen wat er van hen gevraagd wordt**. Gemeenten zullen moeten prioriteren en toegang zal één van deze prioriteiten zijn. De diverse landelijke akkoorden en ontwikkelingen hebben namelijk gemeen dat er grote verwachtingen zijn van het toegangsproces:

- Toegang is sleutel tot - waar nodig - levensbrede organisatie van zorg en ondersteuning;
- Toegang is sleutel tot mens(vriend)elijkere zorg en ondersteuning;
- Toegang is sleutel tot omslag naar meer collectieve en preventieve voorzieningen.

Gemeenten moeten voor de doorontwikkeling van de toegang samenwerken met veel verschillende partijen die verschillende, en soms ook tegengestelde, belangen hebben. Door de omvang, de sterke samenhang en de complexiteit is het voor gemeenten een behoorlijke uitdaging om rond de toegang een consistente koers te volgen en hierop te prioriteren. Mede door deze omvang, maar ook door praktische verklaringen als werkdruk in de ambtelijke organisatie, maken de gemeenten die deelnamen aan het Visieertraject soms minder ruimte om

daadwerkelijk naar burgers te luisteren. Dit sluit aan bij het algemene beeld uit de rapportage van Regioplan over cliëntparticipatie<sup>5</sup>, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW.



En als een gemeente **inwoners wil betrekken**: Hoe doe je dat op een constructieve manier? 'De inwoner' bestaat niet: **Wie nodig je uit?** Met welke vraag zet je hen om tafel? Van wie mag je deze **tijdsinvestering** vragen?

De uitdagingen die gemeenten ervaren in de Visieertrajecten bleken veelal van organisatorische en logistieke aard. Zo was in alle visietrajecten sprake van werkdruk bij professionals in de toegang. Zij hebben te maken met een grote diversiteit aan ondersteuningsvragen en ervaren een toenemende complexiteit van deze vragen. Ook blijkt het voor professionals lastig om overzicht te houden van het totale ondersteuningsaanbod: in het voorliggend veld en bij gespecialiseerde aanbieders. Experts constateren dat dit knelpunten zijn **in de bedrijfsvoering**. Dit soort knelpunten lenen zich niet goed voor het gesprek met de inwoner.

De belangrijkste dilemma's en uitdagingen die maken dat het lastig is voor gemeenten om inwoners te betrekken bij de toegang zijn dus:

- Een ontbreken van een gedeeld beeld over 'Toegang tot het sociaal domein' (paragraaf 1.2);
- De volle beleidsagenda en het grote aantal stakeholders (zie ook hoofdstuk 3);
- Praktisch: hoe inwoners te betrekken, maar ook wie en voor welke vragen.

## 2.2. Werkzame elementen

Om het gesprek over toegang intern, met partners en met inwoners goed te kunnen voeren, hebben we gemerkt dat het belangrijk is om **toegang ook te benaderen als een proces**: vanuit het perspectief hoe inwoners dit ervaren. 'De toegang' is vaak niet één organisatie, er zijn meerdere routes tot zorg. Toegang is ook zeker niet beperkt tot toeleiding naar (of een drempel voor) specialistische ondersteuning. Door dit organisatiedenken en het toeleidingsparadigma los te laten ontstaat ruimte om het toegangsproces in volle breedte te bezien. Centraal staat het vinden van passende ondersteuning voor inwoners, dus breder dan het gemeentelijke aanbod. Een stevig lokaal team kan naast de inwoner/cliënt staan en zowel verbinden naar het voorveld als verwijzen naar de meer specialistische ondersteuning, hulp en zorg.

Een gemeentelijke visie, en daarbij geformuleerd beleid, biedt kaders voor het vormgeven van de toegang. Het benoemt de doelen, de uitgangspunten en de rollen van verschillende stakeholders. **Maar daarmee begint het pas**: het doorleven en operationaliseren van de toegang, samen met de uitvoering en de verschillende andere partijen die een rol hebben in de toegang. In die stap vindt de feitelijke aansluiting plaats op het lokale veld, bestaande structuren, netwerken en organisaties. In dit proces ontstaat een **gedeelde taal**: een verdere concretisering van de begrippen in paragraaf 1.3. Gedeelde taal blijkt een belangrijk factor voor goede samenwerking.

---

<sup>5</sup> Regioplan, [Cliëntenparticipatie: een vervelende verplichting of de moeite waard](#)

Door uitvoering te betrekken bij het vormgeven van de toegang kan een principe als *1-gezin-1-plan* effectief worden vormgegeven. Gemeenten die deelnamen aan de Visieleertrajecten ervaren dat integraal beleid maken lastig is, maar **integraliteit** is wel te operationaliseren door medewerkers in het toegangsproces hiervoor de ruimte te geven en hen, daar waar zij dat nodig hebben, te ondersteunen. Een belangrijke succesfactor voor integraliteit en domeinoverstijgend samenwerken zijn korte lijntjes tussen professionals met verschillende specialistische aandachtgebieden. Samenwerkingsbereidheid en betrokkenheid leiden tot betere integrale afwegingen.

Integraal Werk in de Wijk (IWW) hanteert de volgende definitie van integraal werken:

'Integraal werken is 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 daarbij, zijn vertrekpunt'.

Deelnemende gemeenten ervaren een drempel om inwoners te betrekken bij het doorontwikkelen van de toegang. In één van de Visieleertrajecten is expliciet het centraal stellen van de behoefte van inwoners als werkzaam element toegepast. Door het gesprek met inwoners te organiseren ontstaat **urgentie én legitimatie** voor keuzes die de gemeente maakt, ook als stakeholders uiteenlopende belangen hebben.

Het gesprek met inwoners over hoe zij toegang ervaren is dus zeker geen 'nice to have'. We zien veel meerwaarde om (vertegenwoordigers van) inwoners te betrekken bij het opstellen van beleid over de toegang. Centraal staat dan de vraag 'Wat zijn belangrijke uitgangspunten rond de toegang?'. Daarnaast is het nodig dat gemeenten **aan inwoners vragen** welke knelpunten zij ervaren én of de uitgangspunten die inwoners belangrijk vinden ook in de praktijk worden ervaren. Ervaringen van inwoners worden dan het **ijkpunt** voor zowel het beleid als de uitvoering.

## 3. Rust en regie

Dit hoofdstuk verkent hoe gemeenten de rust en de regie terug kunnen vinden om de basis op orde te brengen of te houden rond de toegang tot het sociaal domein. Dit heeft niet alleen een inhoudelijke component (de veelheid van uitdagingen). Naast het borgen van samenhang in de vele programma's en projecten vraagt dit ook om aandacht voor, en ondersteuning bij, de veranderkundige uitdagingen.

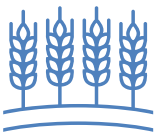
### 3.1. Dilemma's en uitdagingen

In meerdere Visieleertrajecten was sprake van **werkdruk en capaciteitsknelpunten** in de uitvoering, zie ook gemeentelijke rapportage 'Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023'<sup>6</sup>. Dit wordt verergerd doordat de cao-stijgingen niet volledig geïndexeerd worden door het rijk. Gemeenten moeten dus bezuinigen op formatie, maar krijgen tegelijk nieuwe opdrachten die met tijdelijk geld gefinancierd worden. Tijdelijk geld kent bovendien een complex aanvraag- en verantwoordingsproces.

We zagen in de verschillende trajecten een dilemma tussen **integraliteit en capaciteit**. In het leven van mensen komen vele vraagstukken samen. Van medewerkers in de uitvoering wordt verwacht dat zij inwoners daarover in samenhang adviseren en samen met hen passende ondersteuning vinden. Dit heeft zowel een mens- of organisatiecomponent als een informatiecomponent.



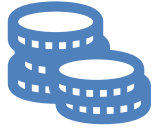
Bij veel Visieleertrajecten troffen we een **groot aantal projecten en pilots** waar de uitvoering in betrokken wordt. Deze vinden hun oorsprong in zowel de landelijke ontwikkelingen als in de gemeentelijke speerpunten. Dit is werklast voor de uitvoering. Het is voor medewerkers in de uitvoering vaak ook lastig om de vele ontwikkelingen en het ondersteuningsaanbod in het sociaal domein bij te houden. Sturen op samenhang door de gemeente is gewenst.



Een belangrijke uitdaging voor gemeenten zit in de omvang van de veranderopgaves. Gemeenten hebben **vele ambities** om te realiseren. Ze ervaren beperkte tijd en de capaciteit om alle initiatieven tot een goed einde te brengen. Veel gemeenten hebben geen tekort aan ideeën, maar vooral aan mankracht om initiatieven te starten, te volgen en te borgen. Overzicht en prioritering zijn nodig.

---

<sup>6</sup> VNG, Stand van de Uitvoering 2023, juli 2023



Op de achtergrond speelt in veel gemeenten ook **een financiële uitdaging**. De verwachting is dat de stevige lokale teams en het lokaal organiseren van laagdrempelig aanbod uiteindelijk leiden tot meer welzijn en minder zorggebruik. Besparen is geen doel, maar een wenselijk effect vanwege financiële én personele tekorten. Het veranderen van de toegang vraagt ook om investeringen. De vraag is in welke mate vanuit het rijk incidentele middelen of bij voorkeur structurele middelen beschikbaar zijn.

Ervaring leert dat bestuurlijk geformuleerde verwachtingen als 'integraliteit' eenvoudig klinken maar dat in de praktijk echt niet zijn. Verschillende programma's, beleidsagenda's en ambities vertalen zich bovendien vaak in nieuwe diensten, soms voor nieuwe doelgroepen, die moeten worden ingepast in het toegangsproces. Als voorbeeld noemen we de ontwikkelingen in de veiligheidsketen voortkomend uit het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. Dit vraagt nog meer van de afstemming over werkprocessen tussen de individuele gemeenten en met organisaties als Veilig Thuis. Kortom: **het is voorlopig niet rustig in het sociaal domein**.

### 3.2. Werkzame elementen

Consequentie van de geschetste grote dynamiek is dat in veel gemeenten de basisprocessen niet tot rust komen en ook niet eenvoudig op orde kunnen worden gemaakt. Dit geldt zowel voor het proces dat de inwoner doorloopt als hij ondersteuning zoekt, als voor de bedrijfsprocessen van de gemeenten zelf. Het is belangrijk dat gemeenten dit zich realiseren, en niet alleen vanuit ambitie maar ook met **realisme** communiceren over de toegang tot het sociaal domein.

Gemeentesecretarissen en -bestuurders realiseren zich vaak te weinig wat de omvang en de complexiteit is van bedrijfsvoering in het sociaal domein. Sinds 2015 hebben gemeenten veel meer aanbieders en contracten. Voor inwoners die ondersteuning nodig hebben, wordt feitelijk een heel groot aantal 'bestellingen' geplaatst in deze contacten. Een '**bedrijfsvoering**'-bril is nodig om het toegangsproces voor inwoners én het proces bij gemeenten goed te organiseren.

Belangrijke werkzame elementen zijn **leiderschap** en een **consistentie koers**. Die voorkomen dat discussies tussen stakeholders steeds opnieuw op tafel komen. We zagen in meerdere Visieleertrajecten beleidsmedewerkers die structureren, duidelijk zijn richting partners en de gemeentelijke uitgangspunten consistent blijven vertalen naar de praktijk. Dit is zeker geen makkelijke rol. Een stevige bestuurlijke lijn die deze beleidsmedewerkers ondersteunt is daarbij zeer helpend.

In meerdere Visieleertrajecten was de conclusie dat een verheldering van de rollen **opdrachtgever** en **opdrachtnemer** wenselijk is. Wat vaak ontbreekt is een goed samenspel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, waarbij de gemeente duidelijk haar vraag formuleert. Een sterkere invulling van de opdrachtgeversrol kan bijdragen aan het doelgericht samenwerken met en tussen partners. Als opdrachtgever bewaakt de gemeente de richting en heeft ze oog voor de deskundigheid van partijen in het veld. Door partijen mee te laten denken worden ook ervaringen van de uitvoering

goed gehoord. In meerdere Visieleertrajecten kwam in deze context ook de samenwerking met welzijnsorganisaties aan de orde. Dit zijn veelal aparte organisaties en in één gemeente was welzijn onderdeel geworden van de gemeente.

Alle gemeenten geven aan dat het lastig is om voldoende en stevige accounthouders te vinden, zeker wanneer in het sociaal domein sprake is van veel partners. **Professionalisering van het accounthouderschap** is een interne organisatie-uitdaging bij gemeenten die breder is dan de toegang alleen. Wij verwachten dat deze professionalisering zal leiden tot meer rust in de gemeentelijke organisatie en bij de partners.

Informatie is vaak een sleutel voor procesverbetering. **Gegevensuitwisseling** over organisatie- en domeingrenzen heen zou helpen om een meer compleet beeld te krijgen van een inwoner met een ondersteunings- of hulpvraag. Het wetsvoorstel Wams<sup>7</sup> kan hierbij helpen.

Binnen gemeenten zien we geen gebrek aan ideeën en projecten. Er zijn veel initiatieven en veel gaat ook goed. Bij grotere projecten, met name wanneer meerdere beleidsdomeinen en meerdere externe partijen nodig zijn, blijkt het lastig om van plan tot realisatie te komen. Het is dan belangrijk om overzicht te creëren (veel ambities hangen met elkaar samen), prioriteiten te stellen en vooral ook een **veranderkundig perspectief** te hanteren. Om duurzame veranderingen te realiseren is aandacht nodig voor betrokkenheid, motivatie en draagkracht. Anders bestaat het risico op verandermoedigheid bij medewerkers bij gemeenten en in de uitvoering.

Elke verandering is te **monitoren** mits er vooraf in samenspraak streefwaarden zijn benoemd op basis waarvan de verandering ingezet wordt: Wanneer zijn gemeente en inwoner tevreden met de beoogde verandering? Hoe kan gevolgd worden of deze verandering is bereikt? Dat kan in cijfers maar beter nog in verhalen. Inwoners en de uitvoeringsmedewerkers vormen een belangrijke spiegel. Hun denk-, doe- en samenkracht is onmisbaar bij het veranderproces. Narratief monitoren van de veranderopgave is zeer geschikt omdat het bijdraagt aan een lerende/reflecterende cultuur.

---

<sup>7</sup> Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein (Wams), website VNG



## 4. Balans lokaal en regionaal

In veel gemeenten speelt het vraagstuk welke uitdagingen lokaal kunnen worden opgepakt en wat een effectieve invulling van de regionale samenwerking kan zijn. Dit vraagstuk hebben we verkend in de context van de toegang tot het sociaal domein. Daarbij hebben we ervaringen gecombineerd uit Visieleertrajecten voor samenwerkende gemeenten en Visieleertrajecten voor individuele gemeenten. Dit leidt tot een advies over de balans tussen lokaal vormgeven van de toegang en regionaal samenwerken rond de toegang.

### 4.1. Dilemma's en uitdagingen

In Visieleertrajecten waarin gemeenten samen deelnamen, kwamen vraagstukken op tafel als: Richten we de toegang in met de 'couleur locale', maken we regionaal gelijke keuzes of richten we de toegang zelfs op regionaal niveau in?



Dit dilemma heeft meerdere verschijningsvormen, zowel gerelateerd aan ontwerp, besturing als governance: **welke keuzes maak je lokaal en welke keuzes maak je op regionaal niveau.** Rond toegang is de vraag: Kies je voor lokale inbedding en herkenbaarheid voor de inwoner of kies je voor regionale eenduidigheid (iets wat zorgaanbieders graag willen) en levert dit schaalvoordelen op?

Op basis van de Visieleertrajecten concluderen we dat dit geen 'of/of'-dilemma is maar juist een kans omdat samenhang tussen lokaal en regionaal juist nodig is. Het verkennen hoe je je lokale toegangsproces voor je inwoner inricht, is een lokale verantwoordelijkheid. Het organiseren van leren, het uitvoeren van onderzoeken en het uitvoeren van inkoop en contractmanagement kan handig en verstandig regionaal worden opgepakt.

### 4.2. Werkzame elementen

Ook hier is het belangrijk om **eenduidige begrippen** te hanteren, specifiek wat wordt verstaan onder 'toegang' en welke rol 'lokale teams' daarin vervullen. In paragraaf 1.2 zijn deze begrippen op hoofdlijnen geïntroduceerd. Door met stakeholders hierover het gesprek te voeren, ontstaan **gedeelde begrippen**.

Uit de ervaringen in verschillende Visieleertrajecten komt de conclusie naar voren dat het gesprek en het vormen van een gedeeld beeld over de toegang vooral in de eigen gemeente moet worden gevoerd. Toegang gaat immers vooral over het proces waarin inwoners in de eigen omgeving ondersteuning vinden, **couleur locale dus**. Het gesprek over uitgangspunten van het toegangsproces dient dus te worden gevoerd met eigen inwoners, de uitvoering en met

maatschappelijke partners in de sociale basis. De gemeente kan op basis van dit gesprek een visie, doelen en uitgangspunten opstellen. Deze kunnen daarna in samenwerking tussen de lokale partners worden vormgegeven.

Een voorbeeld van zo'n beleidskeuze is om meer specialisten (bijvoorbeeld gedragswetenschappers) in het toegangsproces te betrekken. Zo'n keuze vraagt vervolgens om uitwerking in samenwerkingsafspraken tussen partijen, werving en een taakomschrijving van deze professionals.

Het idee om in alle regiogemeenten de toegang gelijk vorm te geven is niet realistisch. Maar dit betekent niet dat toegang niet op de **regionale agenda** staat. Ruimte op lokaal niveau is wenselijk maar wel met afspraken over wat lokaal geregeld moet zijn en over wat je gezamenlijk inkoop. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat de samenwerkende gemeenten een gelijke werkwijze hanteren bij verwijzingen om te voorkomen dat aanbieders voor elke gemeente een ander gesprek moeten voeren. Met deze regionaal afgestemde vertrekpunten kan de inkoop en het contractmanagement regionaal vormgegeven worden. Ook is het relevant om ambities voor de sociale basis met elkaar, dus regionaal, te bepalen. Hoe en met welke lokale partner de gemeente de sociale basis wil vormgeven is vrij, maar het kiezen voor een gelijk basisniveau is wel wenselijk. Door op deze thema's regionaal af te stemmen, ontstaat in **de regio** een **vloeiende lijn** tussen de lokale toegang en het regionaal ingekochte specialistische aanbod.

Vaak neemt **de regio** ook de rol op zich om inzichten en ervaringen te delen, bijvoorbeeld over het vertalen van de landelijke opgaven naar de lokale praktijk. Dit is behulpzaam en laat ruimte voor lokale invulling. Ook kan de regio een belangrijke rol spelen door het gesprek te voeren met partijen buiten het sociaal domein die mede de landelijke ontwikkelingen en programma's in de zorg vormgeven, denk aan ziekenhuizen, wijkverpleging, zorgverzekeraars en zorgkantoren. Ook op thema's als samenwerking met het (voortgezet) onderwijs kan de regio een versnellende rol spelen. Prioritering, realisme en veranderkundige expertise zijn nodig want, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, ambtelijke capaciteit is niet onbeperkt.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

**In dit hoofdstuk vatten we de rode draden uit negen Visieleertrajecten samen. Ook benoemen we de ondersteuning die beschikbaar is voor gemeenten om deze inzichten te vertalen naar de lokale gemeentelijke praktijk.**

Tijdens de Visieleertrajecten hebben we gezien hoe binnen gemeenten op verschillende niveaus wordt samengewerkt aan het verbeteren van de toegang tot het sociaal domein. We hebben gezien hoe verschillend de perspectieven van bestuurders, beleidsmedewerkers, uitvoering en inwoners zijn en hoe belangrijk het is dat zij **elkaars perspectief leren kennen**. Dit bevordert het draagvlak voor keuzes en het wederzijds begrip.

De inhoudelijke uitdagingen rond de toegang en de lokale teams zijn groot en hangen sterk met elkaar samen. Het is voor gemeenten heel lastig overzicht te krijgen wat er van hen gevraagd wordt. Gemeenten hebben zich te verhouden tot deze werkelijkheid en zullen moeten prioriteren. Toegang is een rode draad in veel van deze akkoorden en programma's en zal dus één van deze prioriteiten zijn.

We hebben de belangrijkste **inzichten en werkzame elementen** in deze rapportage geordend langs drie hoofdthema's.

### Inwoner centraal

- Toegang is het hele proces vanaf het moment dat een inwoner een vraag stelt, totdat er een oplossing is geboden. Dit is een abstractie die nader geladen moet worden zodat een gedeeld beeld ontstaat, inclusief de rol die lokale teams in de toegang vervullen.
- Een belangrijke succesfactor voor integraliteit en domeinoverstijgend samenwerken is het bestaan van korte lijntjes tussen professionals met verschillende specialistische aandachtgebieden.
- Het gesprek met de inwoner over hoe zij toegang ervaren, heeft veel meerwaarde en is geen 'nice to have'. Ervaringen van inwoners kunnen het ijkpunt zijn voor zowel beleid als uitvoering. Door het gesprek met inwoners te organiseren, ontstaat urgentie én legitimatie voor keuzes die de gemeente maakt, ook als stakeholders uiteenlopende belangen hebben.

### Rust en regie

- Het vertalen van een gemeentelijke visie voor de toegang, dus het operationaliseren in de praktijk, vraagt om doorlooptijd en gesprekken met de vele betrokkenen.
- Het is sinds 2015 nog niet rustig geweest en dat zal het ook nog even niet worden. Het sociaal domein kenmerkt zich door complexe processen. Van bestuurders vragen we naast ambitie ook realisme.
- Verheldering van de rollen opdrachtgever en opdrachtnemer is wenselijk, ook in de relatie met partners die de toegang of de lokale teams vormgeven. Professionalisering van het accounthouderschap is een interne organisatie-uitdaging van gemeenten.

- Werkdruk is een belangrijk thema, zowel in de uitvoering als bij beleidsmedewerkers. Er komt veel op deze mensen af. Duurzame implementatie van gewenste veranderingen in de toegang vraagt om overzicht, prioritering en veranderkundige competenties bij gemeenten. Structurele financiële middelen zijn nodig.

### Balans lokaal en regionaal

- Het gesprek over toegang vindt vooral lokaal plaats, dus couleur locale is de norm. In de regio ligt de focus op kennisdeling, de processen rond regionaal ingekochte voorzieningen en de afstemming met diverse regionale partners.
- Aandacht is nodig voor samenhang, dus een vloeiende lijn tussen de lokale toegang en het regionaal ingekochte specialistische aanbod.

Gemeenten kunnen de inzichten uit deze rapportage gebruiken om de ontwikkeling en het leren rond de toegang te versterken. Deze rapportage is daarmee onderdeel van het ondersteuningsaanbod dat vanuit het rijk en de VNG beschikbaar is op het thema toegang. Actuele informatie is te vinden op de website van de VNG<sup>8</sup>.

In de loop van 2024 komen twee nieuwe ondersteuningsproducten beschikbaar, gerelateerd aan de toegang. In het voorjaar is het **'Richtinggevend kader toegang en lokale teams'** gepubliceerd. Daarin is beschreven waar gemeenten voor aan de lat staan waar het gaat om toegang en lokale teams. Uiteraard is er ruimte voor lokale inrichtingskeuzes, passend bij verschillen in de demografische, geografische, historische en organisatorische kenmerken van een gemeente.

Bij dit kader ontwikkelt de VNG ook het **'Verkenninginstrument Toegang'** (VIT). Doel van dit instrument is dat gemeenten inzicht kunnen krijgen in waar zij staan op de verschillende uitgangspunten van het richtinggevend kader. Dit overzicht van uitgangspunten en bijpassende check-vragen is behulpzaam in het gesprek over wat bewoners en andere stakeholders belangrijk vinden in de toegang. In aanvulling op deze (zelf)analyse biedt het VIT per uitgangspunt ook meerdere handvaten, tips, handreikingen, goede voorbeelden en hulplijnen. Daarmee kunnen gemeenten een lokaal passend en reëel plan maken voor de doorontwikkeling van de toegang.

---







<sup>8</sup> VNG, [Project Toegang](#)

# Bijlage 1:

## Inzichten vanuit project Toegang

In een periode van twee jaar zijn in totaal 31 gemeenten gestart met een lokaal verbetertraject en ondersteund vanuit het landelijke project Toegang. In die verbetertrajecten is vanuit drie perspectieven gewerkt: inwoners, uitvoering en beleid/bestuur. Voor een uitgebreide beschrijving van de ervaringen in dit traject verwijzen we naar de rapportage 'Resultaten verbetertraject Toegang' (Movisie, september 2022). De Visieleertrajecten bouwen hierop voort. In deze bijlage daarom een hele beknopte weergave van de inzichten uit dit project.

Door cliëntorganisaties, VNG en Movisie is nagedacht over het verbeteren van de toegang en de vraag wanneer inwoners tevreden zijn. Dit heeft geleid tot zeven uitgangspunten voor een merkbaar verbeterde toegang.

	1. De voorgestelde ondersteuning is passend en samenhangend
	2. De voorgestelde ondersteuning is toekomst- en levensloopbestendig
	3. Inwoners hebben regie en zeggenschap in het toegangsproces
	4. Toegangsmedewerkers zijn deskundig
	5. Toegangsmedewerkers hebben handelingsruimte om te doen wat nodig is
	6. Het toegangsproces is transparant en eenvoudig
	7. Er wordt gewerkt aan het voorkomen, tijdig signaleren en doorgeleiden van problemen

Figuur 3. Zeven uitgangspunten verbetertraject Toegang

De inzichten uit het verbeterproject Toegang zijn gevisualiseerd in onderstaande praatplaat. Het toont de uitdagingen en de ontwikkelopgave waar alle gemeenten voor staan. Op vier thema's zijn verdiepende praatplaten ontwikkeld: Menselijke maat, Samenhang, Uitvoeringskracht en Ontwikkelopgave. Elk van deze thema's is herkenbaar in de eerste Visieleertrajecten.

## Verbetering toegang sociaal domein

In 2015 namen gemeenten drie grote taken over van de Rijksoverheid.



Gemeenten werken aan de beschikbaarheid van (langdurige) ondersteuning en zorg thuis.

De meeste inwoners vinden inmiddels hun weg naar de aangeboden diensten.

Uitgangspunt: **Doen wat nodig is.**



Maar er zijn nog knelpunten in de toegang.  
**Tijd voor verbetering!**

Dat doen we op basis van 7 uitgangspunten:

1 **Afstemming op alle relevante leefgebieden**

2 **Toekomstbestendige ondersteuning**

3 **Regie en zeggenschap**

4 **Deskundigheid medewerkers**

5 **Handelingsruimte voor medewerkers**

6 **Transparantie en eenvoud**

7 **Voorkomen en tijdig signaleren van problemen**

### Hoe gaan we dat doen?



Zo maken we de toegang tot ondersteuning beter voor iedereen.



In samenwerking met MOVISIE