

Evaluatie Proeftuinen Toegang (september 2020)

Dit is de evaluatie van de proeftuinen Toegang. In juni 2019 is de commissie samenleving met de Informatienota Voortgang langere termijn maatregelen wachttijden Wmo (2019/447112) geïnformeerd over de start van de Proeftuinen m.b.t. de rol van aanbieders in de toegang tot Wmo-ondersteuning. In april 2020 (2020/246284) is met de Voortgangsrapportage Ontwikkeling wachttijden Wmo-aanvragen maart 2020 een stand van zaken van de voortgang van de proeftuinen naar de commissie samenleving gezonden.

Door de maatregelen omtrent Corona hebben we de proeftuinen vanaf maart anders moeten inrichten en afsluiten dan gepland. Er zijn echter voldoende lessen en verbeterpunten voortgekomen uit de proeftuinen die we nu breder kunnen implementeren of onderdeel zijn van de maatregelen die momenteel getroffen worden rondom een toekomstbestendige en betaalbare Wmo.

1. Inleiding

Om te onderzoeken of het mogelijk is om door betrokkenheid van de aanbieders de toegang tot ondersteuning te verbeteren, te versnellen en meer wijkgericht te organiseren, zijn twee proeftuinen gestart. Deze proeftuinen zijn een uitwerking van de toezegging om de mogelijkheden te verkennen om te werken in de geest van de moties 'Heb vertrouwen in de professionals' en 'Draai het eens om'. Het streven van de moties is om meer vanuit de vraag van de inwoner en kennis van een aanbieder naar de inzet van ondersteuning te kijken.

In februari 2019 zijn twee Proeftuintrajecten gestart om invulling te geven aan deze opdracht. Daarbij zijn vijftien aanbieders betrokken. Ook medewerkers van de Sociaal Wijkteams en Wmo-casemanagers van de gemeente Haarlem namen deel aan de Proeftuinen.

Tijdens de eerste bijeenkomsten in het voorjaar van 2019 bleek dat er, naast het oplossen van de wachttijden, ook andere vraagstukken m.b.t. de toegang en wachttijden lagen om met elkaar uit te werken. Vraagstukken op het gebied van communicatie en afstemming, de personeelstekorten in de zorg, de effecten van de toename van Wmo-ondersteuningsvragen (onder andere vanwege het abonnementstarief), de interpretatie van de ingekochte producten en het gehanteerde CIZ-normenkader bij Hulp bij het Huishouden). Samen met betrokken aanbieders is besloten om ook deze punten op te pakken, omdat ze samenhangen met een integrale en heldere toegang voor inwoners.

2. Proeftuin Hulp bij het Huishouden

- We zijn aan de slag gegaan met acht aanbieders Hulp bij het Huishouden (HbH), leden van het Sociaal Wijkteam en de afdeling casemanagement. We zijn gestart met:
 - Het inrichten van een digitaal en up-to-date overzicht van beschikbaarheid van personeel bij aanbieders per wijk. Daarmee kunnen we de personeelstekorten en wachttijden bij aanbieders monitoren en zo spoedig mogelijk die aanbieder inzetten die op dat moment voldoende capaciteit beschikbaar heeft. (11 juli 2019 gereed) . Deze werkwijze leidt tot snelle en efficiënte matching. Voorwaarde is wel dat aanbieders het overzicht wekelijks bijhouden en beschikbaar personeel hebben. Daar stuurt de gemeente op.

- Het samenstellen van een Handboek Hulp bij het Huishouden met daarin de beschrijving van werkprocessen, informatiestromen en contactgegevens. De informatieoverdracht en samenwerking tussen gemeente en zorgaanbieder is daardoor sterk verbeterd, zoals deelnemende aanbieders aan de proeftuin beamen. Ook is daarbij een redactie ingesteld, bestaande uit medewerkers van de gemeente en van enkele aanbieders, om het handboek up-to-date te houden. (oktober 2019 gereed). Deze redactie is tweemaal bij elkaar gekomen en stelt aanpassingen voor. Sinds de maatregelen rondom corona vindt afstemming digitaal plaats.
- Het onderzoeken van de mogelijkheid om een nieuw normenkader voor Hulp bij het Huishouden in te voeren, omdat het huidige normenkader verouderd is én omdat het gemiddeld aantal geïndiceerde uren in onze gemeente in vergelijking met andere gemeenten in het land hoog ligt. Dit onderzoek heeft geresulteerd een Informatienota van B&W aan de commissie Samenleving (2019/669767; oktober 2019). Onder het kopje normenkader en resultaatbekostiging in deze evaluatie gaan we in op het vervolg.
- Naast bovengenoemde acties zijn we tegelijkertijd gaan onderzoeken óf en welke rol aanbieders kunnen spelen bij het toegangsproces:
 - Gebleken is dat niet alle aanbieders hulp bij het huishouden een breed onderzoek kunnen uitvoeren: Er zijn aanbieders Hulp bij het Huishouden die uitsluitend HbH bieden en er zijn ook aanbieders HbH die andere vormen van ondersteuning (bijvoorbeeld begeleiding, dagopvang, verzorging) bieden. Voor de meeste aanbieders HbH blijkt een grote rol in de toegang/het onderzoek (in brede zin, betreffende alle levensgebieden) niet reëel: bij de meeste HbH-aanbieders zijn de medewerkers niet toegerust om dit onderzoek te doen. Uitvoeren van een breed onderzoek is niet passend bij de aard en deskundigheid van dit aanbod.
 - Tijdens deze exercitie ontdekten we met elkaar dat er andere mogelijkheden zijn voor aanpassing van het toegangsproces, gericht op:
 - een verkorte procedure,
 - het versterken van de signalerende functie van de aanbieder en
 - het toetsen van een nieuw normenkader.
- In juli 2019 is gestart met de voorbereiding van een proeftuin in Haarlem-noord, met twee aanbieders, Kennemerhart en ThuiszorgInHolland, om deze onderwerpen verder uit te werken. Kennemerhart vertegenwoordigt daarbij de aanbieders die, naast Hulp bij het Huishouden, ook andere vormen van ondersteuning bieden, zoals Verpleging & verzorging en Dagopvang). ThuiszorgInHolland vertegenwoordigt de aanbieders die alleen Hulp bij het Huishouden bieden. De proeftuin is in oktober 2019 daadwerkelijk van start gegaan en op 15 maart 2020 vroegtijdig gestopt. De tussentijdse gedeelde conclusies van maart zijn afgelopen maanden uitgewerkt en hebben geleid tot de volgende conclusies en maatregelen:
 - Het is mogelijk om circa 50% van de aanvragen van Hulp bij het Huishouden verkort af te doen, waarbij de inwoner sneller geholpen wordt en ondersteuning krijgt. Het onderzoek vindt telefonisch plaats, is minder uitgebreid dan bij een huisbezoek en het verslag wordt door de aanbieder met de inwoner doorgenomen. Uit de proeftuin blijkt dat de kwaliteit van het onderzoek gewaarborgd blijft en dat inwoners en aanbieder tevreden zijn. De verkorte werkwijze voor enkelvoudige meldingen is inmiddels, per 1 juli 2020, geformaliseerd.

- Er zijn mogelijkheden om de inwoner sneller aan een zorgaanbieder te koppelen, maar op dit moment wordt deze werkwijze – met name vanwege privacy-waarborgen – nog niet geïmplementeerd. In de proeftuin deed de zorgaanbieder de intake voordat de beslissing op de aanvraag formeel was genomen. Door deze werkwijze heeft de inwoner eerder een gesprek en vindt de intake met de zorgaanbieder sneller plaats. Voor de gemeente en aanbieder brengt deze werkwijze echter nieuwe, extra handelingen met zich mee. Het belangrijkste bezwaar is dat de informatieoverdracht tussen gemeente en zorgaanbieder altijd moet voldoen aan de privacywetgeving. Binnen de proeftuin kon de privacy gewaarborgd worden, bij breder uitrollen kan dat niet. Om die reden wordt deze werkwijze niet verder geïmplementeerd. Wel wordt onderzocht hoe deze werkwijze in een nieuwe aanbesteding een plek kan krijgen.
- Warme overdracht van de gemeente aan de aanbieder wordt gefaciliteerd, mits de inwoner daarmee instemt. In de proeftuin kreeg de aanbieder een actieve overdracht van de gemeente, liep de aanbieder samen met de inwoner het onderzoek van de gemeente door en koppelde aan de gemeente terug over de kwaliteit van het onderzoek. Wij willen deze werkwijze breder implementeren, maar tegelijkertijd willen we de aanbieder geen rol geven bij de ondertekening en verzending van het verslag, zoals in de proeftuin wel het geval was. Hiervoor geldt ook dat binnen de proeftuin de privacy gewaarborgd kon worden, bij breder uitrollen kan dat (nog) niet.
- De aanbieder kan in overleg met de inwoner zijn rol als signalerende partij oppakken en invulling geven. Dit doet de aanbieder bij de intake of gedurende eerste weken dat de aanbieder bij de inwoner betrokken is, als blijkt dat meer speelt en bijvoorbeeld een wijkteam moet worden ingeschakeld. Dit gebeurt altijd in overleg met de inwoner. In de proeftuin zijn hier afspraken over gemaakt en processen op ingericht. De lessen en verbeterpunten worden meegenomen in de voorbereidingen rondom een nieuwe aanbesteding en maatregelen rondom een toekomstbestendige Wmo.

Normenkader en resultaatbekostiging

In de Informatienota van B&W aan de commissie Samenleving (2019/669767; oktober 2019) is de raad al geïnformeerd over een voorgenomen introductie van een nieuw normenkader huishoudelijke ondersteuning. Met de stijging van het aantal cliënten en daarmee de kosten, is het nodig maatregelen te nemen om deze zorg betaalbaar te houden. De afgelopen maanden is dat alleen maar pregnanter geworden. Het college kondigde aan dat het nieuwe normenkader mogelijk een beter en actueler alternatief vormt voor het nu gehanteerde normenkader. Dit wordt bevestigd in de proeftuin. De toepassing van het nieuwe normenkader is in de proeftuin door de casemanagers en aanbieders uitgewerkt en getoetst. De deelnemers geven aan dat de invoering van het nieuwe normenkader HHM wenselijk en mogelijk is. Het is duidelijk en goed toepasbaar, gebaseerd op daadwerkelijke tijdmetingen en het gaat uit van uitvoerende taken. Er is ook sprake van kostenbesparing, echter slechts marginaal. De deelnemers geven aan dat om een besparing te realiseren een vorm van resultaatgericht indiceren nodig is. In andere gemeenten, zoals Amsterdam en Beuningen, zijn daar goede ervaringen mee opgedaan. We willen in Haarlem ook onderzoeken of een vorm van resultaatfinanciering samen met de invoering van het nieuwe normenkader mogelijk is. Een wetsvoorstel van het Rijk om resultaatsbekostiging mogelijk te maken wordt

verwacht in 2021. In de voorbereidingen rondom de nieuwe aanbesteding hulp bij het huishouden wordt dit verder uitgewerkt.

3. Proeftuin Begeleiding Ambulant

- We zijn aan de slag gegaan met drie zorgaanbieders, leden van het Sociaal Wijkteam en de afdeling casemanagement. De proeftuin is gestart met het in beeld brengen van de route die een inwoner doorloopt als zich een ondersteuningsvraag op het gebied van ambulante begeleiding manifesteert. Dit leverde inzicht op in ieders rol, werkwijze en deskundigheid. We concludeerden dat het van belang is dat een inwoner op verschillende manieren zijn vraag om ondersteuning moet kunnen stellen. Dat vraagt om maatwerk. Ook concludeerden we dat de eigen mogelijkheden van de inwoner, de mogelijkheden van het netwerk en de leefomgeving (de wijk) en de mogelijkheden in de sociale basis, het beste startpunt en het beste eindpunt vormen voor de oplossing van een ondersteuningsvraag. Dit levert duurzame ondersteuning op die de eigen regie van een inwoner versterkt. Het reguliere proces is op dit moment echter nog niet zo ingericht.
- Op basis van deze gezamenlijke conclusies zijn uitgangspunten geformuleerd voor het experimenteren met een nieuw werkproces in de proeftuin. Een werkproces dat bijdraagt aan het uitwerken van de moties en het verlagen van de wachttijden. De uitgangspunten zijn:
 - De afhandeling van een vraag voor ambulante begeleiding begint in het Sociaal Wijkteam, waardoor meer oplossingen kunnen worden gevonden in iemands eigen mogelijkheden en in die van de wijk en minder in directe inzet van ambulante begeleiding.
 - We realiseren een sterke samenwerking tussen de zorgaanbieders en de Sociaal Wijkteams, waardoor meer aanvullend en gebruikmakend van elkaars deskundigheid gewerkt wordt aan de ondersteuningsvraag van een inwoner.
 - Het ondersteuningsproces van een inwoner is transparant en opeenvolgend. Dit betekent dat een inwoner altijd ondersteuning ervaart, ook als er op een eventuele afhandeling van een melding wordt gewacht. En dat een melding voor de inzet van een Wmo-maatwerkvoorziening na het onderzoeken van de vraag in het Sociaal Wijkteam snel en zonder extra huisbezoek door de gemeente kan worden afgehandeld. Hierdoor hoeft een inwoner niet meerdere keren zijn vraag om ondersteuning te stellen.
- In juli 2019 zijn we vervolgens gestart om met drie aanbieders – Stichting de Linde (vg/ggz), RIBW K/AM (ggz) en Viva Thuiszorg (ouderen) -, met vier Sociaal Wijkteams en met Wmo-casemanagers de proeftuin praktisch in te richten in Schalkwijk en Haarlem Zuid-West. Resultaten daarvan zijn:
 - De ontwikkeling van een 'leefgebiedendocument': één methodisch onderbouwd document voor onderzoek dat alle partijen kunnen gebruiken en warm aan elkaar kunnen overdragen.
 - Een Handboek Ambulante Begeleiding met daarin de beschrijving van werkprocessen, informatiestromen en contactgegevens. Ook is daarbij een redactie ingesteld, bestaande uit medewerkers van de gemeente en aanbieders, om het handboek up-to-date te houden (januari 2020 gereed).

- Een werkwijze waarbij een inwoner met een (ondersteunings-)vraag in de wijk zelf wordt geholpen, in plaats van meteen naar een specialistische maatwerkvoorziening wordt geleid. Het sociaal wijkteam vormt hierbij de spil. Deze nieuwe werkwijze is niet eenvoudig uitvoerbaar: De verschillende betrokken partijen hebben de afgelopen jaren nog vooral binnen hun eigen deskundigheid gewerkt zonder praktische samenwerking. In de proeftuin zijn we dat nu aan het 'verschuiven': We willen datgene waar betrokken partijen goed in zijn, behouden. Dat is voor de zorgaanbieders het bieden van ondersteuning met oog voor de onderliggende problematiek en dat is voor de Sociaal Wijkteams het versterken van de eigen regie en aansluiting vinden in de sociale basis. We brengen veranderingen (verschuivingen) aan waar die een verschil maken.
- Aanvullend op de proeftuin is een evaluatie uitgevoerd van het werken met de trede-indeling Licht / Middenzwaar / Zwaar, zoals die van toepassing is bij de maatwerkvoorziening Begeleiding Ambulant (april 2020). Deze evaluatie is ingezet omdat uit de proeftuin het signaal naar voren is gekomen dat de huidige contractafspraken niet genoeg ruimte bieden voor een snelle op- en afschaling van ondersteuning wanneer dat nodig is.

De proeftuin ambulante begeleiding heeft aangetoond dat de samenwerking en afstemming tussen gemeente, zorgaanbieders en Sociaal Wijkteams rondom een inwoner met een ondersteuningsvraag nog meer wijkgericht opgepakt kunnen en moeten worden. De lessen en resultaten van de proeftuin ambulante begeleiding worden opgepakt in de implementatie en uitrol van begeleiding in de wijk in heel Haarlem vanaf najaar 2021. De resultaten van deze proeftuin zijn:

- Er is een handboek opgeleverd voor ambulante begeleiding, deze is toepasbaar voor het werkproces van de gemeente en voor de zorgaanbieders. Dit draagt bij aan het eenduidig samenwerken, korte lijnen en sneller overdracht.
- Er is een route ontwikkeld waarbij de vraag van een inwoner snel en passend wordt opgepakt in het Sociaal Wijkteam. Hierbij is ruimte om de eigen regie en het eigen netwerk te versterken, toe te leiden naar voorliggende voorzieningen en de sociale basis zodat een inwoner zich, ongeacht of er een maatwerkvoorziening ambulante begeleiding is aangevraagd, geholpen en ondersteund voelt.
- Het leefgebiedendocument – dat was ontwikkeld voor de proeftuin – bleek tot teveel extra administratie te leiden. Daarom wordt dit niet in het vervolg gebruikt, maar gaan we bestaande registratiesystemen beter op elkaar aansluiten, zodat extra administratie wordt voorkomen.
- Er zijn werkafspraken ontwikkeld om binnen de huidige contractering makkelijker op- en af te schalen.
- Er is een start gemaakt met het ontwikkelen van een afwegingskader om binnen de huidige contractering het werken met de trede-indeling Licht / Middenzwaar / Zwaar inzichtelijker te maken.
- Er is een start gemaakt met het ontwikkelen van een samenwerkingsstructuur en regieondersteuning in de wijk, zodat een vraag van een inwoner goed landt in de wijk en het samenwerken en optrekken van welzijn- en zorgpartners in de wijk efficiënt gebeurt.

4. Borging van de resultaten van de Proeftuinen en Hulp bij het Huishouden

De bovenstaande resultaten worden de komende maanden verder uitgewerkt. Zo krijgt de proeftuin ambulante begeleiding zijn vervolg in het in september 2020 gestarte vervolgproject *Begeleiding in de wijk*, zodat de geleerde lessen en resultaten geborgd worden in de werkprocessen van de gemeente en in de samenwerking tussen de welzijns- en zorgaanbieders in onze gemeenten. Er vindt een evaluatie van de sociaal wijkteams plaats. En we bereiden ons voor op een nieuw verwervingstraject voor Wmo-voorzieningen en de sociale basis. Eind 2020 wordt hierover gerapporteerd in drie afzonderlijke opinienota's over de sociale basis, de verwerving Wmo en evaluatie sociaal wijkteams.