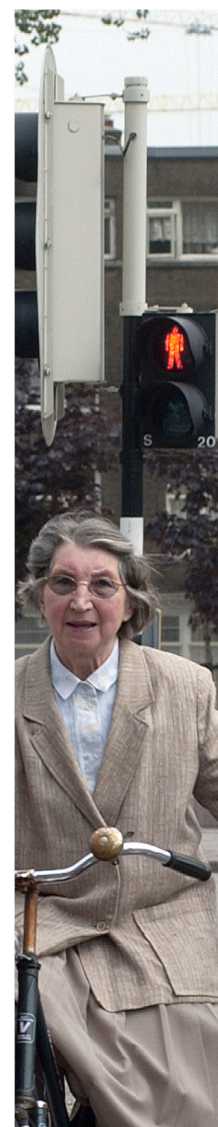




Onderzoek implementatie pilots Verbrede Vraagwijzer

Onderzoek **en** Business Intelligence



Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

In opdracht van de projectleider Pilots Verbrede Vraagwijzer, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling

© 2014 Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

Project: 4070

Auteur(s): Marion Matthijssen, Petra van de Looij, Annemarie Reijnen, Toine Wentink

April 2014

Postadres:
Postbus 21323
3001 AH Rotterdam

Telefoon: (010) 267 15 00
E-mail: onderzoek@rotterdam.nl
Website: www.rotterdam.nl/onderzoek

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
1.1	Context	5
1.2	Doel en vraagstelling	5
1.3	Opbouw van het rapport	6
2	Kenmerken van de Verbrede Vraagwijzer	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Organisatorische verbreding	7
2.3	Methodische verbreding: integrale, empowerende vraagverheldering	8
2.4	Doelen van de Verbreding	8
3	Kijkje in de praktijk: gespreksvoering door consultants	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Gesprekscontext	11
3.2.1	Locatie en privacy	11
3.2.2	Gespreksduur	11
3.3	Klanten van de Vraagwijzer	12
3.4	Werkwijze	13
3.4.1	Introductie Vraagwijzer	13
3.4.2	Toestemmingsverklaring	13
3.4.3	Breed uitvragen	13
3.4.4	Nadruk op zelfredzaamheid	14
3.4.5	Ondersteuning door Vraagwijzer	15
3.4.6	Doorverwijzing	15
3.4.7	Afronding	16
3.5	Conclusie	16
4	Veranderingen in klantcontact binnen de Verbrede Vraagwijzer	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Klantcontact van de Vraagwijzerconsultanten	17
4.3	Klantcontact van de specialisten	19
4.4	Conclusie	22
5	De brede uitvraag	23
5.1	Inleiding	23
5.2	Ervaringen van de Vraagwijzerconsultanten met verbreed uitvragen	23
5.3	Ervaringen van de ketenpartners met breed uitvragen	25
5.4	Conclusies	25

6	Eigen kracht en sociaal netwerk	27
6.1	Inleiding	27
6.2	Ervaringen vraagwijzerconsulenten	27
6.3	Ervaringen medewerkers Kredietbank	28
6.4	Ervaringen Sociaal raadslieden	29
6.5	Ervaringen medewerkers IV	29
6.6	Ervaringen van ketenpartners buiten de Vraagwijzer	30
6.7	Conclusies	30
7	Samenwerking binnen de Verbrede Vraagwijzer	33
7.1	Inleiding	33
7.2	Samenwerking in het algemeen	33
7.3	Generalisten en specialisten	34
7.4	Selectie aan de poort?	34
7.5	Regie op casusniveau	36
7.6	Organisatie-aspecten	37
7.7	Conclusie	38
8	Samenwerking met ketenpartners buiten de Vraagwijzers	41
8.1	Inleiding	41
8.2	Samenwerking in het algemeen	41
8.3	Beleving van de Vraagwijzerfunctie	41
8.4	Onduidelijkheid rond verwijzingen	42
8.5	Conclusies	43
9	Conclusies	45
9.1	Inleiding	45
9.2	Breed uitvragen	45
9.3	Poortwachtfunctie	45
9.4	Stimuleren van zelfredzaamheid	46
9.5	Professionaliteit van de generalisten	47
9.6	Samenwerking in een netwerk	47
9.7	Bereik: volume en aard klantcontact	48
9.8	Facilitaire aspecten	48
	Documentatie	49
	Bijlage 1. Methodologische verantwoording	50

1 Inleiding

1.1 Context

Gemeenten worden de komende jaren steeds meer verantwoordelijk voor het bieden van maatschappelijke ondersteuning. Met ingang van 1 januari 2015 krijgen gemeenten er taken en verantwoordelijkheden bij op het terrein van Jeugdzorg, AWBZ en werk, sociale zekerheid en maatschappelijke participatie. Een belangrijke reden voor deze veranderingen is de alom gevoelde noodzaak om in het sociale domein minder snel een beroep te doen op geïnstitutionaliseerde professionele ondersteuning en zorg, en meer aandacht te besteden aan het versterken van de eigen kracht en de directe sociale omgeving. Dit betekent een accentverschuiving van specialistische individuele hulp naar preventie, collectieve voorzieningen en stimuleren van de zelfredzaamheid.

Om voorbereid te zijn op de veranderingen die vanaf 2015 plaats gaan vinden, zal de huidige dienstverlening hierop moeten worden toegerust. Binnen het sociaal domein is sprake van een nieuwe visie op de gemeentelijke dienstverlening. Kernpunten van deze nieuwe visie zijn 1) eigen kracht (burgerkracht) eerst, 2) één ingang, één plan, één regisseur en 3) bundeling van krachten. Uitgangspunt hierbij is om de toegang tot zorg, welzijn en activering zo dicht mogelijk bij de burger te organiseren. Eén van de toegangskanalen tot de dienstverlening, samen met de op te zetten wijkteams, wordt gevormd door de Vraagwijzer-loketten.

In het kader van deze nieuwe visie zullen de huidige Vraagwijzers worden doorontwikkeld tot Verbrede Vraagwijzers. Voor deze Verbrede Vraagwijzers wordt een integrale werkwijze en inrichting ontwikkeld waarvan sociaal juridische dienstverlening (Sociaal Raadslieden), schulddienstverlening (Kredietbank Rotterdam) en WMO-dienstverlening (Individuele Voorzieningen) deel uitmaken.

1.2 Doel en vraagstelling

Medio 2013 zijn vier pilots gestart met Verbrede Vraagwijzers. Het gaat om de Vraagwijzers in Noord, Hoogvliet, IJsselmonde en Charlois. De projectleider Verbrede Vraagwijzers heeft de afdeling Onderzoek en Business Intelligence gevraagd om onderzoek te doen naar de ervaringen met de uitvoeringspraktijk in deze pilots. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in succesvolle en minder succesvolle elementen in de organisatie en werkwijze, met het oog op de 'uitrol' van de Verbrede Vraagwijzer in de loop van 2014.

Dit rapport geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe wordt in de vier pilots de rol van de Vraagwijzervederwerker uitgevoerd, met specifieke aandacht voor integrale ondersteuning, (empowerende) vraagverheldering, inzet van de ondersteuningsmix en eerstelijns-dienstverlening binnen het loket?

2. Hoe ervaren de Vraagwijzerconsulenten en medewerkers van KBR, IV en SRR deze dienstverlening (methodiek ZOEKEN, samenwerking binnen de Vraagwijzer in verband met de eerstelijns-dienstverlening)? Wat gaat er in hun ervaring goed en wat niet?
3. Hoe ervaren de ketenpartners de samenwerking met de Vraagwijzers (onder meer wijk/gebiedsteams, 1^e lijnsorganisaties in de omgeving, 2^e lijns specialistische hulpverlening)?
4. Hoe kan het bereik van de vier pilots worden gekarakteriseerd?
5. Wat zijn kritische condities voor de toepassing van deze methodiek; onder andere interne en externe samenwerking, doorlooptijden, toepassing instrumenten (leefgebiedenmatrix), competenties?

Om te volgen wat er in de praktijk van deze pilots is gebeurd, is in de periode oktober 2013 tot april 2014 onderzoek uitgevoerd. In bijlage 1 wordt beschreven hoe het onderzoek in de pilotgebieden is uitgevoerd.

1.3 Opbouw van het rapport

Het rapport is als volgt ingedeeld. In hoofdstuk 2 worden ter introductie de centrale kenmerken van de 'verbreding' beschreven. Hoofdstuk 3 geeft een kijkje in de praktijk en beschrijft de bevindingen die uit de observaties van de gesprekken tussen vraagwijzerconsulenten en klanten naar voren zijn gekomen. Hoofdstuk 4 gaat in op het bereik en op veranderingen in klantcontact. Hoofdstuk 5 en 6 gaan respectievelijk in op verbreed uitvragen en eigen kracht en sociaal netwerk. De samenwerking binnen de verbrede Vraagwijzer komt in hoofdstuk 7 aan de orde en de samenwerking met externe ketenpartners in hoofdstuk 8. Tot slot worden in hoofdstuk 9 de eindconclusies beschreven.

2 Kenmerken van de Verbrede Vraagwijzer

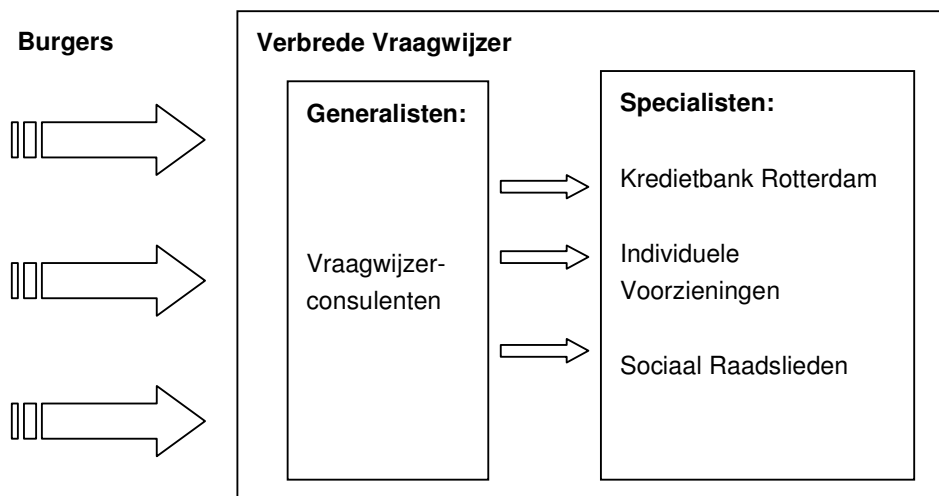
2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de belangrijkste kenmerken van de pilots Verbrede Vraagwijzer zijn. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de organisatorische 'verbreding', de methodische aspecten van de pilots en de doelen die aan de 'verbreding' worden gehecht.

2.2 Organisatorische verbreding

Zoals in het voorgaande hoofdstuk al is gemeld zijn in de pilots medewerkers van KBR, IV en SRR toegevoegd aan de Vraagwijzers. De 'verbreding' heeft dus allereerst betrekking op de samenwerking tussen de Vraagwijzerconsulenten en hun 'nieuwe collega's' van de genoemde organisaties.

Het algemene uitgangspunt van de samenwerking in de Verbrede Vraagwijzers is dat de Vraagwijzerconsulenten de generalistisch werkende poortwachters zijn, die toegang vormen tot de specialisten van de genoemde partijen (en in enkele gebieden ook andere zoals het algemeen maatschappelijk werk).



De figuur toont een wat gesimplificeerde versie van de werkelijkheid. Natuurlijk kunnen specialisten in voorkomende gevallen ook terugverwijzen naar de generalisten, de Vraagwijzerconsulenten. Bijvoorbeeld als er probleemsignalen zijn op andere terreinen dan die waarop zij acteren. En voorts opereert de Verbrede Vraagwijzer niet in een vacuüm, maar binnen een bredere sociale infrastructuur van professionele en vrijwilligersorganisaties.

Voor de Vraagwijzerconsulenten betekent dit dat hun rol 'verzwaard' wordt in die zin dat zij ook de poortwachters vormen voor de specialisten binnen de Vraagwijzer. Voor de specialisten betekent dit dat zij afhankelijk worden van de toeleiding door de generalistisch werkende Vraagwijzerconsulenten – burgers kunnen zich niet meer rechtstreeks tot hen wenden.

2.3 Methodische verbreding: integrale, empowerende vraagverheldering

De methodische verbreding heeft te maken met een combinatie van enerzijds 'breed kijken' – een brede diagnose uitvoeren over verschillende leefgebieden – en een verkenning en stimulering van de zelfredzaamheid van de klant. Deze 'empowerende vraagverheldering' volgens de methodiek ZOEKEN is al in 2011 geïntroduceerd bij de Vraagwijzers, maar wordt nu in de pilots versterkt doorgezet.

Het belang van de brede uitvraag is toegenomen, omdat de Vraagwijzerconsulenten hiermee de basisinformatie gaan verzamelen, die voor de specialisten van belang is om een verdere diagnose en ondersteuningsplan te maken. Ten behoeve van de informatie-uitwisseling wordt het registratiesysteem van de Vraagwijzers (DOEN) opengesteld voor de specialisten.

Het stimuleren van de zelfredzaamheid is in belang toegenomen vanwege de poortwachtfunctie die de Vraagwijzerconsulenten nu is toebedeeld. Er wordt gewerkt met een aanpak waarbij de lijn eigen kracht, eigen netwerk, collectieve aanpak en individuele aanpak gevolgd wordt. De Vraagwijzerconsulenten ('generalisten') en de medewerkers van SRR, KBR en IV ('specialisten') vormen de eerstelijns-frontoffice in de verbrede Vraagwijzer en dragen zorg voor het zoveel mogelijk zelf afhandelen van ondersteuningsvragen en hiermee het voorkomen van onnodige doorverwijzingen. Bij dit laatste gaat het zowel om onnodige doorverwijzingen binnen de Verbrede Vraagwijzer (van generalist naar specialist) als naar de tweedelij.

2.4 Doelen van de Verbreding

Tot slot besteden we hier kort aandacht aan de met deze 'verbreding' nagestreefde doelen. Deze zijn deels uit de projectdocumentatie te halen, maar diverse belanghebbenden (projectleiders, uitvoerders) hebben daar hun opvattingen over. Een inventarisatie geeft het volgende overzicht:

Overzicht doelstellingen Verbrede Vraagwijzers

Maatschappelijk effect

- benutting en bevordering van de zelfredzaamheid van burgers
- het oplossen van problemen (probleemreductie)

Relatie uitvoering – klant (dienstverleningsconcept)

- betere en snellere ondersteuning
- integrale benadering: 1 klant, 1 plan, 1 regisseur
- vraagverheldering ("behoefte achter de vraag")
- inzetten eigen kracht en burgerkracht
- ondersteuningsmix inzetten
- zorgen dat burgers ook echt ondersteuning krijgen die ze nodig hebben (al is het 2^e lijns maatwerk)
- één uitvraag
- nabijheid, drempelverlaging, beter bereik kwetsbaren

Organisatorische doelen

- 'ketenmanagement' inzet 0, 1, 2^{de} lijn
- Adequate doorverwijzing 2^{de} lijn, preventie onnodige doorverwijzing
- Samenwerking wijknetwerken en gebiedsteams
- Gezamenlijke visie op inrichting (doelen en werkwijze) Vraagwijzers
- Eén frontoffice, één toegang tot gemeentelijke dienstverlening
- Focus op kerntaken (met name specialisten)
- Betere en snellere samenwerking (door nabijheid, informatie-overdracht)
- Kostenbesparing (door efficiëntere doorverwijzing en overdracht, snellere overdracht/preventie)

Kenmerkend aan deze 'groslijst' is dat opvattingen over doelen van de 'verbreding' betrekking hebben op verschillende onderdelen van de pilot (het nagestreefde maatschappelijk effect, de relatie met de klant, organisatorische doelen) en er ook niet zo'n duidelijke hiërarchie is van hoofd- en neven-doelen.

3 Kijkje in de praktijk: gespreksvoering door consulenten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de gespreksvoering van de Vraagwijzerconsulenten. Op deze wijze wordt een schets gegeven van dit onderdeel van de uitvoeringspraktijk in de vier pilots, alsmede in de variatie daarin. Deze beschrijving is grotendeels gebaseerd op gespreksobservaties.¹

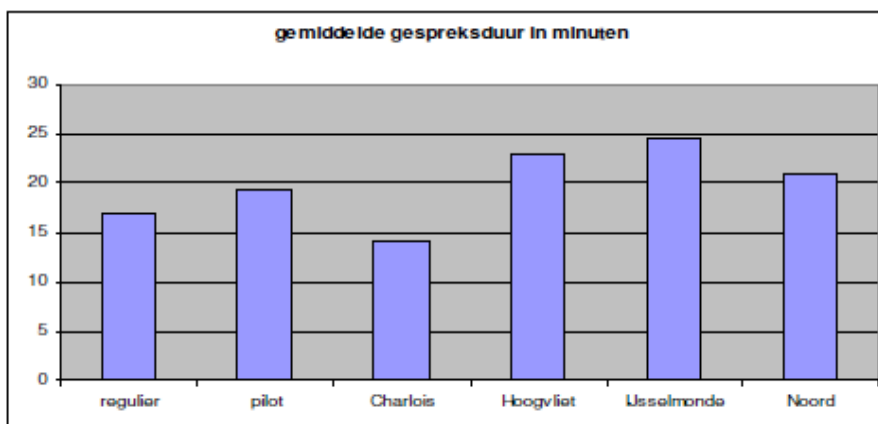
3.2 Gesprekscontext

3.2.1 Locatie en privacy

De ruimtes van de vier Verbrede Vraagwijzers waarin gesprekken plaatsvinden verschillen nogal. Zo zijn er gesprekken die plaatsvinden in een grote open ruimte waar door middel van schotten balies zijn gecreëerd. Een andere variant daarop is een huiskamersetting met zithoekjes en tafels waarin gesprekken met de klant plaatsvinden. Het voordeel van dergelijke ruimtes is dat het gemakkelijk is om ook collega's te raadplegen. Verder zorgt het voor een wat minder formele ambiance. Bij een van de vraagwijzers vinden gesprekken plaats aan de balie. Dit is vaak niet wenselijk, omdat veel klanten enige privacy wel op prijs stellen. Hier is wel een uitwijkmogelijkheid richting een aparte spreekkamer mogelijk. Er zijn ook vraagwijzers waar alle gesprekken in aparte spreekkamers plaatsvinden. Het voordeel van dergelijke ruimtes is dat de privacy van de klanten gewaarborgd blijft, maar even overleggen met collega's is dan weer lastiger.

3.2.2 Gespreksduur

De gemiddelde duur van het intakegesprek, volgens de registraties, varieert per Vraagwijzer, zoals onderstaande figuur toont.



In de ervaring van de Vraagwijzerconsulenten kosten herhaalklanten overwegend minder tijd dan nieuwe klanten.

¹ Voor een nadere toelichting op de onderzoeksmethode, zie bijlage 1.

3.3 Klanten van de Vraagwijzer

Burgers bezoeken de Vraagwijzer om uiteenlopende redenen. De registraties bieden niet voldoende inzicht in het soort hulpvraag van de burgers, maar uit de observaties blijkt dat burgers met verschillende typen vragen komen:

- Behoeftte aan informatie over regelingen of voorzieningen (denk aan zaken als inkomensvoorzieningen, woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen in het kader van de WMO, en dergelijke.)
- Behoeftte aan doorverwijzing naar een specialist binnen de Vraagwijzer of in het netwerk van ketenpartners buiten de Vraagwijzer
- Behoeftte aan praktische hulp of ondersteuning bij het een beroep kunnen doen op regelingen of voorzieningen (zoals de maatschappelijke opvang, uitkeringsaanvragen, aanvragen Voedselbank, etc.) In dit verband kan specifiek de vraag om hulp bij schulden worden genoemd. Veel Vraagwijzerconsulenten ervaren dat deze flink is toegenomen.

In onderstaande box worden enkele voorbeelden beschreven.

Voorbeelden van casussen

Alleenstaande man van 50 jaar die net uit detentie in Spanje komt. Via het Veiligheidshuis heeft hij een woning in IJsselmonde gevonden, alhoewel hij liever in Rotterdam-Noord in de buurt van zijn moeder had gewoond. De klant komt gehaast over en is heel doelgericht. Hij heeft een concrete vraag en houdt de andere gespreksonderwerpen af. Het verbreed uitvragen is bij deze klant dan ook lastiger. Hij komt omdat hij een doorverwijzing nodig heeft naar de Sociaal Raadslieden. Zij moeten hem helpen om bezwaar aan te tekenen bij SoZaWe. Daar is namelijk een en ander misgegaan. Zijn uitkering is opgeschort omdat hij niet op uitnodigingen van Werkplein is op komen dagen. Daarnaast wordt hem frauduleus gedrag verweten, omdat hij bonnen in verband met inrichtingskosten van zijn woning te laat heeft ingediend. En hij heeft te weinig geld van SoZaWe ontvangen, naar eigen zeggen.

Een Marokkaanse vrouw van ongeveer 35 jaar met haar zoontje van 15 maanden. Ze is laag opgeleid, slecht verzorgd en heeft 3 kinderen. De vrouw werkt niet en haar man werkt bij een schoonmaakbedrijf. Ze klopt aan bij de Vraagwijzer omdat zij en haar man zo'n € 40.000,- aan schulden hebben. De meeste schulden zijn veroorzaakt doordat het gezin jarenlang spullen op afbetaling heeft gekocht. De schulden hebben ze met name bij bedrijven als Wehkamp, Otto ed. Via de rechtsbijstandverzekering heeft ze gehoord dat ze bij de Vraagwijzer kan aankloppen vanwege haar schuldenproblematiek.

Een autochtone man van 37 jaar. Hij is al 20 jaar samen met zijn vrouw, heeft 3 kinderen en wordt binnenkort opa. Hij is laag opgeleid, werkloos, afgekeud vanwege zijn rug en opgegroeid in een woonwagenkamp. Naar eigen zeggen zorgt dit al levenslang voor discriminatie. Zijn kinderen hebben daar ook last van. De man klopt aan bij de Vraagwijzer vanwege schulden. Deze schulden zijn 'woongerelateerd': het gezin is niet meer in staat de huur te betalen. Ze worden nu bedreigd met huisuitzetting. Naast dit probleem heeft zijn vrouw in een jaar 3 hersenbloedingen gehad en is zijn 14-jarige dochter langdurig geschorst van school. Het is niet helemaal duidelijk hoe dit komt. Op het moment van aankloppen bij de Vraagwijzer zit de man er helemaal doorheen en heeft hij zelfs zelfmoord overwogen.

3.4 Werkwijze

Tijdens de observaties is gekeken naar de wijze waarop de Vraagwijzerconsulenten werken. Het gaat daarbij om de wijze waarop de Verbrede Vraagwijzer geïntroduceerd wordt, het invullen van een toestemmingsverklaring, de wijze waarop er verbreed wordt uitgevraagd en het gebruik van de leefgebiedenmatrix, de praktische ondersteuning die geboden wordt, de eventuele doorverwijzing(en) en de afronding van het gesprek.

3.4.1 Introductie Vraagwijzer

In de dagelijkse praktijk blijken de consulenten op heel verschillende wijze de organisatie en werkwijze van de Verbrede Vraagwijzer bij de nieuwe klanten te introduceren. In sommige gevallen vindt in het geheel geen introductie plaats – overigens soms ook omdat de betrokken klant weinig ruimte laat aan de consulent en vooral snel ‘even’ zijn probleem opgelost wil zien. In andere gevallen wordt het accent gelegd op het brede uitvragen, soms zelfs met een zeer uitgebreide toelichting op het gebruik van de leefgebiedenmatrix, op de informatie- en adviesfunctie van de Vraagwijzer, op de toegangsfunctie tot het netwerk van hulpverleners, op de eigen verantwoordelijkheid en het beroep op de zelfredzaamheid van de klant zelf. Deze accenten komen in diverse combinaties voor. Geconstateerd kan worden dat de consulenten op heel verschillende wijze de functie en werkwijze van de Vraagwijzer toelichten.

3.4.2 Toestemmingsverklaring

Klanten worden geacht een toestemmingsverklaring te tekenen, waarmee zij toestemming geven tot inzage in hun gegevens door andere ondersteunende professionals. In beginsel wordt de klant bij weigering verdere dienstverlening onthouden, omdat de ‘specialisten’ dan te weinig informatie hebben om hun dienstverlening op te baseren. In de praktijk komen dergelijke weigeringen niet of nauwelijks voor.

Verder wordt met het invullen van de toestemmingsverklaring wisselend omgegaan. Soms wordt de verklaring achteraf getekend, omdat dan pas duidelijk wordt of er een doorverwijzing nodig is. Een andere keer geeft de vraagwijzerconsulent deze aan het begin van het gesprek. En soms wordt deze al bij binnenkomst door de gastheer/vrouw uitgereikt ter ondertekening.

Overigens is het aantal geregistreerde toestemmingsverklaringen nogal laag; bij nog geen kwart van de klanten is, nogmaals volgens de registratie, een toestemmingsverklaring getekend in 2013.

3.4.3 Breed uitvragen

De wijze waarop breed wordt uitgevraagd wisselt per Vraagwijzer en vaak ook per consulent. De leefgebiedenmatrix wordt daarbij door de meeste consulenten als hulpmiddel gezien, zij passen de matrix toe afhankelijk van de gesprekssituatie. Dat betekent dat soms de matrix niet volledig wordt ingevuld, bijvoorbeeld omdat niet alle leefgebieden even relevant zijn.

Er zijn ook consulenten waarbij het invullen van de leefgebiedenmatrix het doel van gesprek lijkt. Deze gesprekken duren ook buitengewoon lang. Er wordt dan standaard breed uitgevraagd en de hele matrix wordt doorlopen. Vaak wordt er zelfs een vaste volgorde gehanteerd in het uitvragen van de klanten. Deze consulenten eindigen met het kopje ‘zingeving en inspiratie’ om de klant toch met een goed gevoel naar huis te laten gaan.

Daarnaast is er verschil te zien in de hulpmiddelen die consulenten tijdens het gesprek gebruiken, variërend van geen hulpmiddelen, tot “de placemat” of de matrix in de computer.

Een aantal consulenten gaat in gesprek met de klant, zonder gebruik van de matrix voor zich of het gebruik van een computer. De leefgebieden zitten ‘in het hoofd’. Er worden tijdens zo’n gesprek aantekeningen gemaakt en deze gegevens worden later pas ingevoerd in DOEN. In de praktijk blijkt het overigens nog wel eens lastig is om de matrix later te vullen, zeker wanneer de consulent meerdere gesprekken achter elkaar heeft gevoerd. Soms komen ze aan deze administratieve verwerking pas een dag later aan toe.

Andere consulenten gebruiken een papieren matrix (“de placemat”) bij het gesprek. Daarop wordt in steekwoorden een en ander genoteerd. Deze informatie wordt later uitgewerkt in DOEN. En er zijn consulenten die de gegevens direct in de computer invoeren. Eén van deze Vraagwijzerconsulenten laat de klanten zelf een kleur geven per leefgebied (rood=zeer slecht, oranje=gemiddeld en groen=zeer goed). De andere twee consulenten kennen deze kleuren zelf toe nadat de klant de vraag heeft beantwoord. Uit gesprekken met de Vraagwijzerconsulenten blijken duidelijk de persoonlijke voorkeuren van de consulenten over hoe een gesprek te voeren. Waar voor de een het contact en de interactie met de klant het belangrijkste is, is dat voor de ander de directe registratie.

Voorbeelden verbreed uitvragen

De consulent vraagt breed uit, maar het uitvragen gebeurt terloops, logisch volgend op wat de klant zegt en zonder placemat. Een klant die aangeeft dat ze net in Rotterdam woont, wordt als eerste uitgevraagd over het wonen. Vervolgens komt in het gesprek het ene na het andere leefgebied aan de orde en komen ook de andere hulpvragen boven tafel. Die blijken dan soms nog veel groter dan datgene waarmee de klant binnen kwam. Tijdens het uitvragen vat de consulent regelmatig samen wat de klant zegt ‘Als ik u goed begrijp...’ Of de consulent vraagt door ‘Hoe komt het dat ...’ De klant heeft zelf niet door dat er wordt uitgevraagd. De gegevens uit het gesprek worden later ingevoerd in DOEN.

De consulent vraagt breed uit, maar het uitvragen gebeurt systematisch. De consulent legt aan de klant uit dat breed uitvragen onderdeel uitmaakt van de nieuwe werkwijze van de Vraagwijzer. Ze laat de klant de matrix zien met de leefgebieden die ze allemaal systematisch zal langslopen. De consulent begint altijd in het midden van de matrix ‘eigen kracht en sociaal netwerk’ en eindigt altijd met ‘zingeving en inspiratie’, zodat de klant eventueel toch nog met een goed gevoel naar huis kan. Tijdens het gesprek voert de consulent direct alle informatie in. Aan de klant wordt gevraagd welke score zij zelf aan het leefgebied toekent (zeer slecht, gemiddeld of goed). Het gesprek duurt lang, de klant moet veel vragen beantwoorden. Op een gegeven moment wordt het de klant teveel. Er staat dan wel een doos tissues paraat, waarmee de klant de tranen kan drogen. Na ruim een uur is het gesprek klaar.

3.4.4 Nadruk op zelfredzaamheid

Het aan de orde stellen van “eigen kracht” en het kijken naar het sociaal netwerk van de klant varieert per consulent. Maar bijna alle consulenten zijn hier wel alert op. Meestal wordt gekeken naar wat klanten zelf kunnen en hoe hun sociale netwerk in elkaar zit. Een enkele consulent begint bij het verbreed uitvragen bewust in het midden van de matrix ‘eigen kracht en sociaal netwerk’, om meteen helder te krijgen wat de klant zelf kan. Klanten variëren in hun mate van zelfredzaamheid. Waar de ene klant zelf al de nodige stappen ondernomen heeft, is de andere klant veel hulpelozer in de aanpak van zijn problemen. Een enkele keer is het bijvoorbeeld nodig om de klant tijdens het consult zelf te laten bellen naar een instantie met de geruststelling dat de consulent het gesprek eventueel kan overnemen. Andere klanten kunnen dit soort gesprekken gemakkelijk thuis voeren.

Voorbeelden benadrukken zelfredzaamheid

Een man die net vanuit het buitenland in Nederland is komen wonen, begrijpt de taal nog niet zo goed. Hij is bang dat zijn klantmanager van SoZaWe hem verkeerd zal begrijpen. De consulent laat hem bellen in haar aanwezigheid. De consulent geeft aan het over te zullen nemen, wanneer het mis dreigt te gaan.

Een Somalische vrouw krijgt begeleiding bij de aanmelding voor een sportclub. De consulent schuift haar het toetsenbord en muis toe waarmee ze het lidmaatschap voor de sportvereniging kan aanvragen. Dit is onderdeel van de inburgering van de vrouw. Er wordt een print gemaakt van het formulier dat is ingevuld en als bewijsstuk meegegeven. Overigens belt de consulent in hetzelfde gesprek wel Evides voor de vrouw. Het was de vrouw zelf niet gelukt om haar zaken met Evides te regelen.

Een vrouw die in de schulden zit, doet zelf al heel veel om uit de schulden te komen. Ze heeft op succesvolle wijze regelingen getroffen en weet zelfs nog geld te sparen voor haar kinderen. Ze wordt omstandig geprezen door de consulent. Vervolgens gaan ze nog gezamenlijk kijken wat haar sociale omgeving nog kan betekenen: de kinderen kunnen haar ondersteunen in het huishouden en ze kan nog ondersteund worden door vrienden en een nichtje.

Een vrouw met schulden wordt gevraagd naar haar sociaal netwerk. Ze geeft aan ouders te hebben en 2 broers die van haar probleem afweten. Ze vraagt hen ook wel om hulp, bijvoorbeeld bij het invullen van formulieren. Aan vrienden vraagt ze het niet en met haar burens heeft ze nauwelijks contact. De vrouw krijgt 'huiswerk' mee van de consulent. Ze moet haar inkomsten en uitgaven op een rijtje gaan zetten. Deze gegevens heeft ze straks nodig wanneer ze naar de Kredietbank gaat.

3.4.5 Ondersteuning door Vraagwijzer

In de vier pilots vindt ondersteuning veelal plaats in de vorm van informatie die gegeven wordt, advisering en afspraken die gemaakt worden met bijvoorbeeld Sociaal Raadslieden en medewerkers van de Kredietbank Rotterdam. Maar er is wel enige variatie te zien.

Ondersteuning bestaat bijvoorbeeld uit het met de klant meedenken over de instanties of personen die kunnen helpen, wat instanties precies voor de klant kunnen betekenen, hoe bepaalde regelingen werken of hoe klanten zelf hun problemen kunnen aanpakken. Soms krijgen klanten aan het einde van een gesprek een lijstje mee van de stukken die verzameld moeten worden om bijvoorbeeld een aanvraag te kunnen doen bij de Kredietbank. Een enkele keer belt de Vraagwijzerconsulent voor de klant, wanneer deze de Nederlandse taal nauwelijks beheerst. Maar meestal is merkbaar dat de Vraagwijzerconsulent de klant duidelijk maakt dat deze zelf zijn problemen moet oplossen met de ondersteuning die hij krijgt. Een enkele keer geeft de Vraagwijzerconsulent al aan wat er allemaal voor nodig is om in het traject van de Kredietbank te komen (stoppen met roken, auto weg doen, etc.).

3.4.6 Doorverwijzing

Het is duidelijk dat Vraagwijzerconsulenten de rol van doorverwijzer hebben. Veel gesprekken bij de Vraagwijzer eindigen met één of meerdere doorverwijzingen. Er wordt doorverwezen naar Sociaal Raadslieden, Kredietbank, Voedselbank, Individuele Voorzieningen, Centraal Onthaal, vrijwilligersorganisatie, SVB, Eigen Koers, Werkplein, woningbouwcorporaties, het jongerenloket, het schoolmaatschappelijk werk, een consultatiebureau, een zorgverzekeraar en de website van de

gemeente Rotterdam. De Vraagwijzerconsulenten geven aan dat het een hele klus is om goed op de hoogte te blijven van de totale sociale kaart.

3.4.7 Afronding

De afronding van de gesprekken is verschillend. Dit is ook afhankelijk van de (hulp)vraag van de klant. Soms zijn er afspraken gepland bij bijvoorbeeld Sociaal Raadslieden of Kredietbank. Een aantal vraagwijzerconsulenten geeft afsprakenkaarten mee aan het einde van het gesprek. Maar dit is dus geen standaard. En soms wordt er een papier meegegeven waarop staat welke documenten iemand allemaal moet verzamelen om bij de Kredietbank te komen.

3.5 Conclusie

Een kijkje in de praktijk leert ons dat de werkwijze nogal kan variëren per Vraagwijzer en per Vraagwijzerconsulent. Nu is dat op zichzelf niet per se 'slecht', omdat de Vraagwijzerconsulenten in specifieke (klant)situaties moeten opereren, die tot op zekere hoogte om individualisering of maatwerk vragen. Van de andere kant is het wel goed om zich af te vragen of de variatie binnen de bandbreedte van 'professionele standaarden' plaatsvindt en niet te veel afhankelijk is van toeval, persoonlijke voorkeuren, en dergelijke.

Dit als overweging vooraf. De conclusies op basis van de empirische verkenning kunnen als volgt worden samengevat:

- De ruimtes waarin de gesprekken plaatsvinden variëren: van afgesloten bespreekkamers tot open huiskamersettings;
- De gespreksduur loopt behoorlijk uiteen: variërend van 20 minuten tot ruim een uur, afhankelijk van de wijze waarop klanten worden uitgevraagd;
- De Vraagwijzer wordt op zeer verschillende manieren geïntroduceerd: variërend van geen enkele introductie tot en met een uitgebreide toelichting op de nieuwe werkwijze, het verbreed uitvragen en de zelfredzaamheid van de burger;
- Met de toestemmingsverklaring wordt wisselend omgegaan;
- Vraagwijzerconsulenten gaan wisselend om met verbreed uitvragen: variërend van het systematisch doorlopen van de matrix tot amper verbreed uitvragen;
- De consulenten zijn veelal allemaal alert op de zelfredzaamheid van de klant, alhoewel ze er er tijdens het gesprek verschillend mee omgegaan wordt. Soms krijgen klanten 'huiswerk' mee naar huis, mogen ze tijdens het consult in bijzijn van de consulent zaken regelen en een enkele keer doet de consulent het zelf;
- Gesprekken worden niet allemaal op gelijke wijze afgerond. De afsprakenkaart bijvoorbeeld wordt niet overal gebruikt.

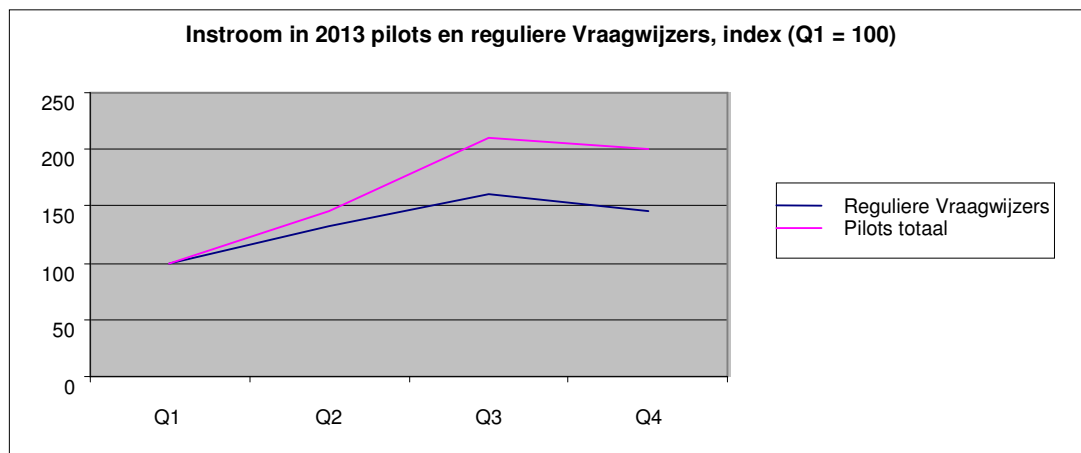
4 Veranderingen in klantcontact binnen de Verbrede Vraagwijzer

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of de samenwerking binnen de Verbrede Vraagwijzer tot (ervaren) veranderingen in het klantcontact heeft geleid bij de verschillende participerende partijen. Met klantcontact bedoelen we de kenmerken van het contact met de klant, maar ook de direct aan het klantcontact gerelateerde werkzaamheden als administratie, overleg en dergelijke. In de eerstvolgende paragraaf wordt het klantcontact vanuit het perspectief van de Vraagwijzerconsulenten behandeld. In de daarop volgende paragraaf wordt het perspectief van de specialisten binnen de Verbrede Vraagwijzer beschreven.

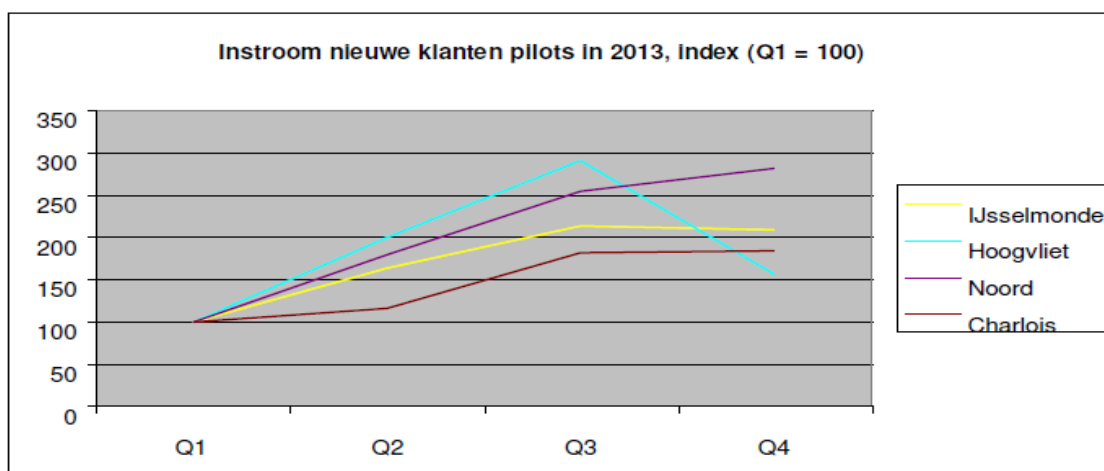
4.2 Klantcontact van de Vraagwijzerconsulenten

Onderstaande figuur laat de instroom, per kwartaal, van nieuwe klanten bij de Vraagwijzers zien, zowel van de gebieden met de pilots Verbrede Vraagwijzer als van de gebieden met de 'reguliere' Vraagwijzerloketten.



Bij alle Vraagwijzerloketten is sprake van een flinke stijging, vooral in het derde kwartaal, met min of meer een stabilisatie in het vierde kwartaal. De instroom in de pilots is relatief hoger dan bij de reguliere Vraagwijzers. In de pilots is uiteindelijk sprake van een verdubbeling van de instroom.

Onderstaande grafiek laat de verschillen in instroom per pilot zien.

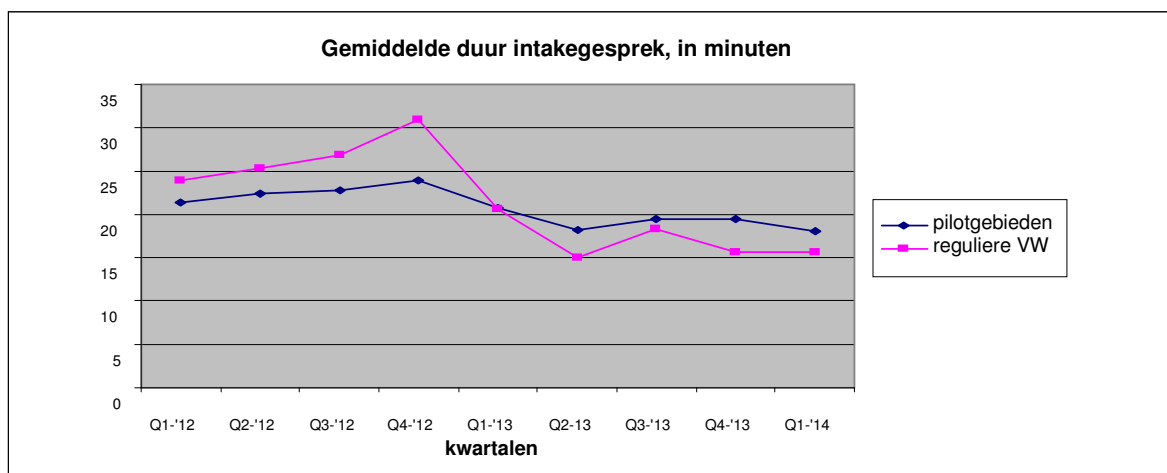


Per saldo stijgt de instroom in alle pilotgebieden, maar de instroom-ontwikkeling varieert. Charlois en IJsselmonde laten, na een stijging in het derde kwartaal, een stabilisatie zien. Noord toont een gestage stijging van de instroom en Hoogvliet een forse daling in het vierde kwartaal.

Deze cijfers ondersteunen de ervaring van de Vraagwijzerconsulenten in de pilotgebieden dat zich meer klanten aandienen tijdens de spreekuren. Naast de volume-ontwikkeling ervaren de Vraagwijzerconsulenten ook verandering in de *aard* van de contacten.

Een gemeenschappelijke ervaring is dat zich meer klanten met schuldproblemen aandienen. De consulenten wijzen erop dat dit veelal complexere zaken zijn, omdat schuldproblemen zelden op zichzelf staan – ze gaan vaak samen met andere materiële problematiek (dreigende huisuitzetting), psychosociale problematiek of bijvoorbeeld verslaving. De oorzaak van de ervaren toename van hulpvragen bij schuldproblemen zoeken de consulenten in de economische crisis en in de aanwezigheid van KBR-medewerkers in de lokale Vraagwijzers. Betekent dat laatste nu ook dat burgers eerder om hulp bij schulden aankloppen? Met andere woorden, gaat er een preventief effect uit van de decentrale organisatie van de toegang tot schuldhulp? Een dergelijk effect wordt noch door de Vraagwijzerconsulenten, noch door de specialisten van de KBR waargenomen.

De combinatie van een toenemende instroom en complexere vragen maakt dat het klantcontact in zijn totaliteit en per individuele burger in de ervaring van de consulenten meer tijd is gaan kosten. De gesprekstijd per burger zou daarnaast nog toegenomen zijn door het vaker gaan toepassen van de leefgebiedenmatrix ten behoeve van de 'brede uitvraag'. De toename van de gesprekstijd per klant wordt overigens niet ondersteund door de geregistreerde tijd van de intakegesprekken.



De figuur toont dat de gemiddelde duur van de intakegesprekken, zowel in de pilots als bij de reguliere Vraagwijzers, in 2013 ten opzichte van 2012 juist is gedaald en daarna min of meer is gestabiliseerd. Mogelijk dat de toenemende aantallen klanten bij een gelijk blijvende formatie tot verkorting van de gespreksduur hebben geleid – ondanks hogere “kwaliteitseisen” in de pilots (poortwachtersrol, sterke nadruk op verbreed uitvragen ten behoeve van de specialisten). Mogelijk dat daarom de Vraagwijzerconsulenten in de pilots vaker dan in de reguliere Vraagwijzers vervolgesprekken plannen – al blijft ook in de pilots de meerderheid van de contacten (64%) eenmalig, evenals in de reguliere Vraagwijzers (78%).

Voorts ervaren de Vraagwijzerconsulenten in de pilots dat zij meer tijd kwijt zijn met aan het klantcontact gerelateerde activiteiten. Zij noemen daarbij de volgende zaken:

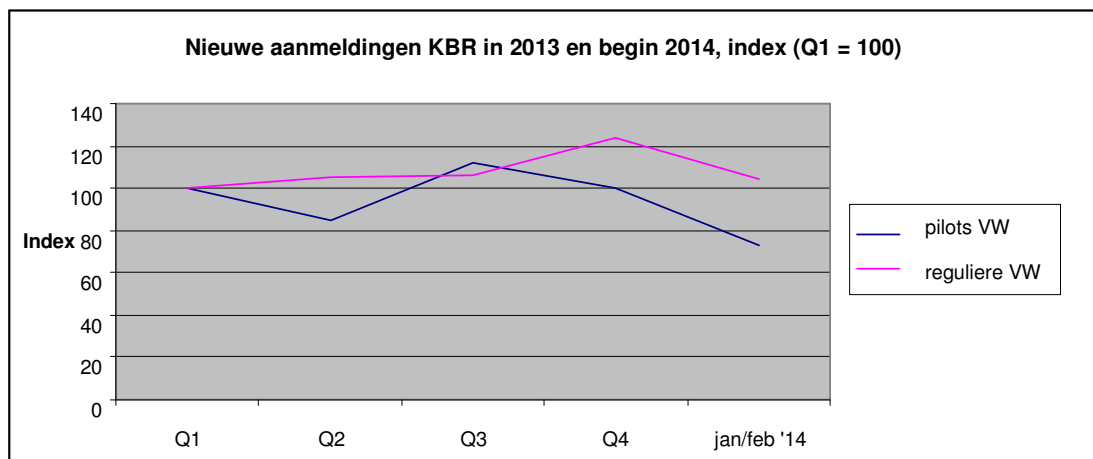
- meer registratie van klantgegevens, mede met het oog op overdracht naar de specialisten;
- het maken van afspraken voor de klant met specialisten binnen de Vraagwijzer;
- het houden van ruggespraak met specialisten over klantsituaties.

Tot slot ervaren Vraagwijzerconsulenten dat zij ook steeds meer door andere organisaties worden aangesproken voor inlichtingen over de lokale sociale infrastructuur van professionele en vrijwilligersorganisaties. Soms gaat het om algemene inlichtingen, soms om advies over individuele gevallen. In dit opzicht vormen de Vraagwijzerconsulenten niet alleen voor individuele burgers toegang tot voorzieningen, maar soms en mogelijk steeds meer, voor organisaties.

4.3 Klantcontact van de specialisten

Op basis van analyse van de bestanden van de respectieve organisaties is gezien of de instroom bij de Kredietbank Rotterdam, Individuele Voorzieningen en de Sociaal Raadslieden is beïnvloed door participatie van deze organisaties in de pilots Verbrede Vraagwijzer. Daarbij is gekeken naar de kwantitatieve ontwikkeling van de instroom én naar een indicator voor de kwaliteit van de doorverwijzingen – is er sprake van minder onterechte doorverwijzingen óf meer terechte doorverwijzingen?

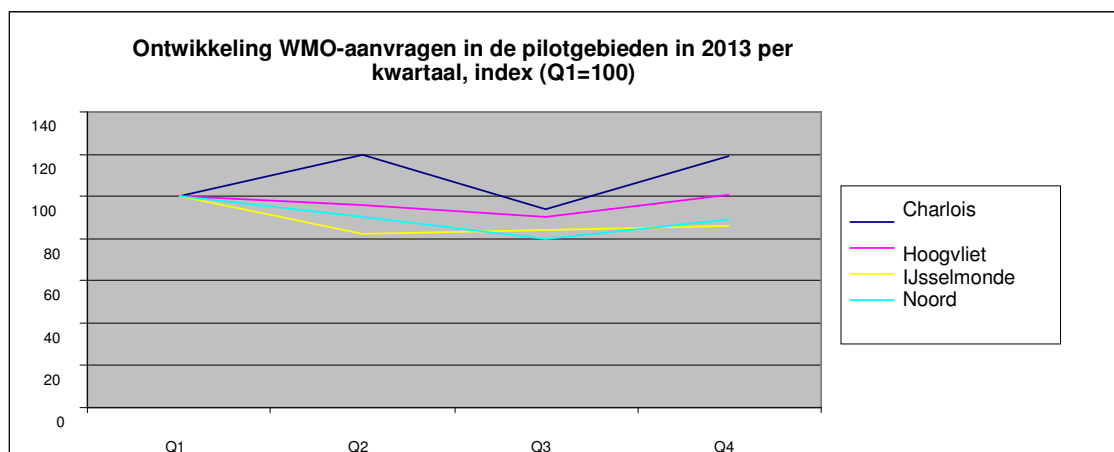
Met name bij de KBR blijkt het aantal aanmeldingen in de pilotgebieden af te wijken van de aanmeldingen in de gebieden met reguliere Vraagwijzers.



In de pilotgebieden is sprake van een flinke daling na het derde kwartaal van 2013 – veel eerder en sterker dan de daling in de overige gebieden. Dit zou een indicator voor een ‘poortwachteffect’ in de pilotgebieden kunnen zijn.

De ontwikkeling van aanmeldingen bij Individuele Voorzieningen en de Sociaal Raadslieden wijkt in de pilotgebieden niet af van de gebieden met reguliere Vraagwijzers. Ten aanzien van deze organisaties is (nog) geen invloed op het instroom-volume waar te nemen. Voor IV is dit in ieder geval te verklaren uit het feit dat men pas later is aangehaakt bij de pilots Vraagwijzer en dat verreweg het grootste deel van de WMO-aanvragen buiten de Vraagwijzers om gaat; via digitale of telefonische kanalen bij de centrale organisatie.

Deze verklaring wordt ondersteund door de ontwikkeling in de pilot Charlois, waar IV wel intensief is gaan samenwerken met de Vraagwijzerconsulenten. Zoals onderstaande figuur toont, is het aantal aanmeldingen in Charlois in tegenstelling tot de overige gebieden in het vierde kwartaal flink toegenomen. Dit valt samen met de intensivering van de samenwerking in deze pilot.

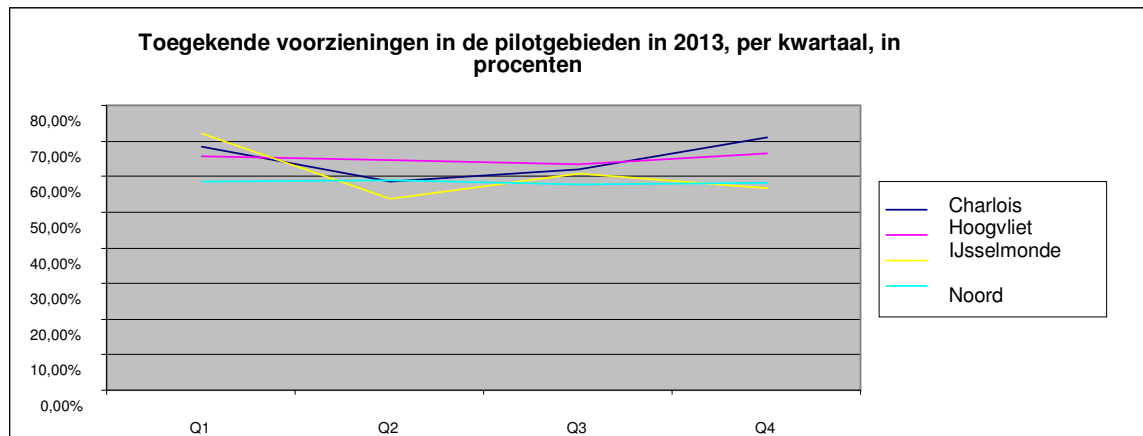


Daarnaast is gekeken of de specialisten met minder ‘onterechte doorverwijzingen’ of meer ‘terechte doorverwijzingen’ worden geconfronteerd in de Verbrede Vraagwijzer.² Bij KBR is daarbij gekeken naar het aandeel personen dat ‘geen dienstverlening’ heeft gekregen na aanmelding – de ‘onterechte

² Bij de Sociaal Raadslieden kon dit niet worden getoetst bij gebrek aan bruikbare indicator.

verwijzingen'. Bij IV is geen indicator beschikbaar voor 'onterechte verwijzingen' (zoals afgewezen aanvragen of iets dergelijks). Wel is er een variabele 'toegekende voorzieningen', die als indicator voor 'terechte verwijzingen' is gebruikt.

Noch bij de KBR, noch bij IV zijn er aanwijzingen gevonden dat de kwaliteit van de doorverwijzingen is verbeterd. Noch het aandeel het aandeel 'onterechte verwijzingen' (KBR), noch het aandeel 'toegekende voorzieningen' (IV) is in de pilots, in vergelijking met reguliere Vraagwijzers, ten gunste veranderd.³ Charlois vormt wat betreft de IV-aanvragen een uitzondering op dit beeld, zoals onderstaande figuur toont.



Het aandeel 'toegekende voorzieningen', als indicator voor terechte doorverwijzingen, is daar als enige in de vier pilotgebieden gestegen. De stijging valt samen met de eerder genoemde intensivering van de samenwerking met IV, die specifiek is voor dit pilotgebied.

Tot zover de cijfers. Met name de Sociaal Raadslieden ervaren een verandering in het klantcontact binnen de pilots Verbrede Vraagwijzer. Er worden meer burgers met complexe problemen doorverwezen, vaak ook in verband met schulden. Burgers met eenvoudige of enkelvoudige vragen worden veel minder vaak doorverwezen. Zij worden door de Vraagwijzerconsulenten gestimuleerd om zelf hun problemen op te lossen of doorgeleid naar vrijwilligersorganisaties die informele ondersteuning kunnen bieden. De waardering van de Raadslieden voor deze ontwikkeling verschilt per persoon. Enkelen ervaren dit als een "versmalling" van hun werkzaamheden, anderen vinden dat het werk hierdoor juist interessanter is geworden.

De specialisten van KBR en IV ervaren wat betreft de problematiek van hun klanten minder verandering. Dat is mogelijk deels te verklaren uit de specifieke dienstverlening van deze organisaties, die mogelijk wat minder gedifferentieerd is dan van de Raadslieden. Wat betreft IV heeft dat waarschijnlijk ook te maken met de nog perifere rol van deze organisatie in de pilot.

³ Sterker nog, bij IV scoren de reguliere gebieden beter op de gebruikte indicator (aandeel toegekende voorzieningen) dan de pilotgebieden.

Doch in enkele andere opzichten ervaren ook deze specialisten, evenals de Raadsleden, wel verandering in het klantcontact.

Ten eerste ervaart een aantal specialisten dat burgers na hun gesprek met de Vraagwijzerconsulenten al wat meer voorbereid zijn op een gesprek, waarin ook hun eigen verantwoordelijkheid aan de orde wordt gesteld. Zo bezien vormen de Vraagwijzerconsulenten cultuurdragers die burgers informeren over en voorbereiden op de nieuwe opvattingen van overheidswege over de dienstverlening en de gewenste rol van de burger daarin.

Ten tweede merken specialisten dat bij, vanuit hun perspectief, 'flankerende' problemen reeds ondersteuning is georganiseerd, zodat zij daar minder aandacht aan hoeven besteden. Als voorbeelden worden door IV-medewerkers genoemd hulp bij financiële administratie door vrijwilligers of inschakeling van een 'maatjes-project' om sociaal isolement te doorbreken.

Ten derde, en het meest opgemerkt, levert de brede uitvraag door de Vraagwijzerconsulent al veel achtergrondinformatie op, zodat de specialisten in hun intake meer kunnen focussen op de gespreksonderwerpen die gezien hun specialisme van belang zijn. Ze ervaren dat het klantcontact 'directer' is en je meteen 'diepgang' op kunt zoeken.

4.4 Conclusie

De pilots Verbrede Vraagwijzer leiden in een aantal opzichten tot verandering van het klantcontact voor zowel de Vraagwijzerconsulenten, in hun rol als poortwachter, als de specialisten binnen de Vraagwijzer.

- Er is sprake van een sterke toename van het aantal klanten voor de Vraagwijzerconsulenten in de pilots Verbrede Vraagwijzers.
- Daarnaast ervaart men dat er meer klantgebonden tijd nodig is voor registratie, doorverwijzingen en ruggespraak met specialisten.
- De Verbrede Vraagwijzers leiden vooralsnog niet tot een toenemend aantal aanmeldingen of aanvragen bij de specialisten van KBR, IV en SRR. Integendeel, bij de KBR is juist een sterkere afname van aanmeldingen te zien – dit is een mogelijk effect van de poortwachtersrol van de consulenten.
- Ook leidt de samenwerking in de Verbrede Vraagwijzer vooralsnog niet tot een betere kwaliteit verwijzingen, in die zin dat 'onterechte verwijzingen' worden voorkomen.
- De specialisten van KBR en IV ervaren ook geen veranderingen in de klantenpopulatie wat betreft problematiek. De Sociaal Raadsleden daarentegen vinden dat zij nu vooral klanten met complexere problemen krijgen doorverwezen.
- Daarnaast ervaren de specialisten dat klanten al wat meer gewend zijn om over hun eigen verantwoordelijkheid en rol na te denken. Bovendien zijn er vaak al voorzieningen getroffen om bij 'flankerende' problemen te ondersteunen, zodat de specialisten zich kunnen concentreren op hun specialisme. Ook de informatie-overdracht op basis van de brede uitvraag van de Vraagwijzerconsulenten helpt daarbij.

5 De brede uitvraag

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen met de brede uitvraag. In de eerste paragraaf komen de ervaringen van de Vraagwijzerconsulenten aan bod, in de tweede die van de specialisten. Om breed uit te vragen maken de Vraagwijzerconsulenten gebruik van de methodiek ZOEKEN (Zicht Op Eigen Kracht en Netwerk). ZOEKEN is een methodiek die speciaal voor de Vraagwijzer is ontwikkeld. Een hulpmiddel daarbij is de 'leefgebiedenmatrix' met de negen vakken, waarvan er acht gaan over leefgebieden en één over Eigen Kracht en Netwerk. Daarnaast is er het registratiesysteem DOEN (Data Op Empowerend Niveau) waarin de Vraagwijzerconsulenten hun informatie over de klant op de leefgebieden in de matrix kunnen registreren.

Over breed uitvragen is in de publicatie VraagWijzer-methodiek (oktober 2011) het volgende geschreven: "Nadat de burger de vraag aan de Vraagwijzerconsulenten heeft gesteld is het de taak van de Vraagwijzer om te achterhalen wat de reden en eventuele achterliggende problematiek van de vraag is. Vraagwijzer dient orde te scheppen en zoekt samen met de klant naar de vraag achter de vraag. Soms is alleen het gezamenlijk op een rijtje zetten voldoende. Soms zijn er meer gesprekken nodig. De aard van de hulpvraag is bepalend voor het tempo en de breedte. Integrale vraagverheldering staat voor het breed kijken naar de vraag achter de vraag, waarbij indien nodig de vijf levensdomeinen⁴ aan bod kunnen komen. Maar ook de persoon en het netwerk achter de vraag dienen aan bod te komen".

5.2 Ervaringen van de Vraagwijzerconsulenten met verbreed uitvragen

Voor de Vraagwijzerconsulenten is de brede uitvraag een middel om duidelijk te krijgen of de klant meer gerelateerde hulpvragen (op andere gebieden dan de vraag waarmee de klant komt) heeft en om de mate van zelfredzaamheid van de klant (eigen kracht en sociaal netwerk) te bepalen. De uitkomst hiervan is van invloed op de wijze waarop de Vraagwijzerconsulent ondersteuning aan de klant kan bieden. De consulent biedt ondersteuning door de klant:

- informatie en advies te geven;
- te stimuleren om zijn eigen kracht en/of sociaal netwerk te benutten;
- praktische hulp te bieden, zoals contact opnemen of afspraken regelen bij instanties;
- of voor hulp door te verwijzen naar een of meer ketenpartners.

Alhoewel de praktijk soms anders doet vermoeden, vinden Vraagwijzerconsulenten het niet allemaal nodig om standaard alle klantgroepen op alle leefgebieden uit te vragen. De meeste consulenten vinden dat breed uitvragen afhankelijk moet zijn van de situatie of de vraag van de klant. Breed uitvragen bij klanten met praktische of informatieve vragen vindt men vaak niet relevant, bijvoorbeeld als het gaat om klanten die alleen langskomen voor een formulier. Evenmin vindt men het relevant om standaard alle leefgebieden (intensief) uit te vragen, want niet alle levensgebieden zijn altijd van toepassing. Zo zijn algemene en/of huishoudelijke dagelijkse levensverrichtingen doorgaans geen

⁴ In de methodiek zijn de vijf levensdomeinen uitgewerkt in acht leefgebieden.

onderwerpen die aan bod komen in de klantgesprekken met jongeren. Een aantal consulenten maakt onderscheid tussen herhaalklanten en nieuwe klanten. Bij nieuwe klanten wordt veelal breed uitgevraagd, bij herhaalklanten niet. Sommige consulenten vragen bij herhaalklanten breed uit voor zover de matrix nog niet is ingevuld of om te achterhalen of er veranderingen in de situatie van de klant zijn.

Over het instrument dat voor de brede uitvraag wordt gebruikt bestaat tevredenheid. Vraagwijzerconsulenten ervaren de leefgebiedenmatrix als compleet en geen van de leefgebieden als overbodig. Wel constateren de consulenten overlap tussen de leefgebieden. De overlap is begrijpelijk vanwege de samenhang van situaties en/of problemen. Het gebruik van de matrix verschilt echter per consulent. Bij sommige consulenten wordt de agenda van het gesprek volledig door de matrix wordt bepaald. In dat geval hebben de consulenten de matrix op papier of monitorscherm voor zich, laten ze de leefgebieden in een vaste volgorde aan bod komen en registreren ze direct in de matrix. Dit werkt volgens hen efficiënter en klanten geven aan dit niet vervelend te vinden. Anderen lopen uit hun hoofd de leefgebieden na, behandelen de leefgebieden die op dat moment relevant lijken, maken aantekeningen en registreren later. Voor het contact met de klant wordt dit prettiger gevonden, hoewel het soms lastig is om na acht klantgesprekken de juiste informatie bij de juiste personen te registreren.

In het algemeen levert de brede uitvraag volgens de Vraagwijzerconsulenten voldoende informatie op om een ondersteuningsplan te kunnen maken. Maar de brede uitvraag bij een eerste of eenmalig contact kent ook beperkingen; niet alle klanten vertellen direct hun hele situatie. Soms wordt daarom een vervolgspraak gepland of nemen consulenten in het gesprek ruim de tijd om een band met de klant op te bouwen. Bij twijfel over hun diagnose sturen sommige Vraagwijzerconsulenten de klant door naar één van de ketenpartners om een scherper beeld van de problematiek te krijgen, bijvoorbeeld naar het maatschappelijk werk. Een andere beperking is dat de methodiek voor sommige klantgroepen minder geschikt is. Zo is het voor de Vraagwijzer consulenten lastig om de juiste informatie boven tafel te krijgen bij klanten met psychische problemen of een verstandelijke beperking. In die gevallen wordt daarom ook wel de hulp ingeschakeld van de ketenpartners met kennis van de betreffende doelgroep, zoals MEE.

De brede uitvraag levert volgens de Vraagwijzerconsulenten basisinformatie op en wel zodanig dat de ketenpartner kan doorvragen op informatie die er op zijn/haar specifieke werkterrein toe doet. In sommige pilots zijn er met de specialisten van de Kredietbank, Sociaal Raadslieden en Individuele Voorzieningen afspraken gemaakt over de uitvraag van nadere informatie op het vakgebied van de specialist. Het gaat hier om feitelijke informatie die de specialisten buiten de leefgebiedenmatrix om nodig hebben om te bepalen of een klant in aanmerking komt voor hulpverlening op hun werkterrein, zoals schulddienstverlening.

Volgens de Vraagwijzerconsulenten vinden met name klanten die in een probleemsituatie verkeren het vaak niet vervelend om breed te worden uitgevraagd; deze klanten komen immers doelgericht naar de Vraagwijzer voor hulp en zijn daarom al bereid te praten. Voor klanten met een praktische of informatieve vraag ligt de zaak anders. Maar als bij aanvang van het klantgesprek doel en werkwijze van de Vraagwijzer duidelijk worden uitgelegd, is de brede uitvraag volgens een aantal consulenten vaak ook geen probleem. Aan de andere kant geeft een aantal consulenten aan zich in dergelijke situaties ongemakkelijk te voelen, omdat ze dan klanten moeten uitvragen op levensgebieden die in hun eigen beleving niet relevant zijn.

5.3 Ervaringen van de ketenpartners met breed uitvragen

Over het breed uitvragen met behulp van de leefgebiedenmatrix zijn de in- en externe ketenpartners positief. Met name de specialisten van de Kredietbank, de Sociaal Raadslieden, en afhankelijk van de pilot, ook de specialisten van Individuele Voorzieningen vinden zich door de brede uitvraag meer geïnformeerd over een klant dan toen ze nog geen onderdeel van de Verbrede Vraagwijzer waren. Behalve tijdwinst, betekent dit dat ze de klant niet meer hoeven uit te vragen op achtergrondgegevens, maar direct kunnen doorvragen op informatie die nodig is om de klant op hun specifieke terrein verder te helpen. Hetzelfde geldt voor de specialisten op het terrein van de maatschappelijk dienstverlening. Ook zij zijn in principe tevreden over de informatie die de leefgebiedenmatrix kan opleveren.

Punt van zorg is de kwaliteit van de brede uitvraag. Zowel de interne als de externe ketenpartners ervaren die als te persoonsafhankelijk. Ze vinden de kwaliteit van de gesprekken en de rapportage daarover per consulent verschilt. Dat niet alle consulenten even goed kunnen uitvragen en rapporteren schrijven de ketenpartners toe aan het bij de consulenten ontbreken van de benodigde kennis en vaardigheden. In het algemeen vraagt men zich af of consulenten voldoende toegerust zijn om de functie van Vraagwijzerconsulent uit te oefenen. Als de kwaliteit van de brede uitvraag in twijfel wordt getrokken, liggen daar de volgende opvattingen aan ten grondslag. Vraagwijzerconsulenten:

- vragen niet op een uniforme manier uit;
- gaan te inhoudelijk in op de problemen van een klant; ze laten zich teveel meeslepen door de emoties van de klant;
- schatten de aard en ernst van de hulpvraag niet goed in; de probleemsituatie blijkt niet of minder urgent of juist complexer dan door de consulent is aangegeven;
- zeggen onterecht hulp toe op het terrein van de specialist; het is aan de specialist is om de hulpverlening te bepalen;
- verwijzen onterecht niet door naar specialisten of ontmoedigen klanten om naar de specialist te gaan.

Volgens de meeste ketenpartners hebben klanten die in een probleemsituatie verkeren geen moeite om breed te worden uitgevraagd. Anders dan klanten met praktische vraag raken zij niet geïrriteerd. Ook de eigen ervaring is dat klanten in een probleemsituatie juist graag over hun problemen praten.

5.4 Conclusies

In verband met de praktijk van de brede uitvraag kunnen puntsgewijs de volgende conclusies worden geformuleerd:

- De brede uitvraag, met behulp van de leefgebiedenmatrix, wordt positief gewaardeerd. Het stelt de Vraagwijzerconsulenten in staat om een ondersteuningsplan op te stellen en specialisten kunnen door de brede uitvraag direct doorvragen op zaken die relevant zijn op hun eigen specifieke terrein.
- Een beperking van de methodiek is dat klanten bij een eerste kort of eenmalig contact niet altijd volledig hun hele problematiek prijsgeven en dat de methodiek minder geschikt is voor bepaalde klantengroepen.
- De kwaliteit van de brede uitvraag wisselt per consulent. De specialisten schrijven dit toe aan het feit dat niet alle consulenten over de kennis en vaardigheden beschikken die nodig zijn om kwalitatief goede gesprekken te voeren en daarover te rapporteren.

- De brede uitvraag wordt niet uniform toegepast. Dit betreft het wel/of niet uitvragen van alle klanten en leefgebieden en het wel/of niet hanteren van een bepaalde systematiek om de leefgebieden van de matrix in de gesprekken aan bod te laten komen.

6 Eigen kracht en sociaal netwerk

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe de medewerkers in de Verbrede Vraagwijzer aandacht besteden aan eigen kracht en het inschakelen van het sociaal netwerk, en welke ervaringen zij daarmee hebben. Meer specifiek is op de volgende vragen ingegaan:

- Lukt het om het voldoende in de gesprekken aan de orde te stellen, heb je daar manieren voor gevonden? Hoe bevalt het? Hoe reageren klanten erop?
- In hoeverre lukt het om klanten te stimuleren om eigen kracht of netwerk te benutten, zitten daar ook grenzen aan?
- Is het mogelijk om mensen nog meer in hun eigen kracht te zetten en wat is daarvoor nodig?
- Heb je de ervaring dat klanten hun vragen/problemen nu vaker zelf kunnen oplossen? Bij welke klanten of type problemen wel, bij welke niet?

6.2 Ervaringen vraagwijzerconsulenten

Vraagwijzerconsulenten vinden het belangrijk en noodzakelijk om aandacht te besteden aan eigen kracht en het inschakelen van het sociaal netwerk volgens de methodiek ZOEKEN. Uit de observaties blijkt dat er variatie is in het wel of niet aan de orde stellen van zelfredzaamheid. Ook de manier waarop het aan de orde komt verschilt, bijvoorbeeld het nagaan wat een klant zelf al gedaan heeft, het aanspreken van een klant op zijn eigen verantwoordelijkheid en onderliggende problematiek (gokken) of een klant zelf naar een instantie laten bellen (en eventueel overnemen van het gesprek indien nodig).

De consulenten zijn het redelijk eens over wat je kunt bereiken aan stimuleren van eigen kracht en sociaal netwerk én welke factoren belemmerend werken. Met name de eigen kracht van een persoon is (voor een deel) te stimuleren. De inzet van het sociaal netwerk veel minder. Het stimuleren van eigen kracht gaat door mensen te wijzen op mogelijkheden om zelf informatie in te winnen of ondersteuning te verwerven. Mensen eerst het zelf laten proberen en als het niet lukt ze weer terug te laten komen voor eventuele (lichte) ondersteuning; mensen doen dat ook als ze er dan zelf niet uitkomen, zo is de ervaring. Ook kun je mensen in je bijzijn zelf dingen laten doen als opbellen naar een instantie. Iedereen deelt de opvatting dat een succeservaring, zoals zelf naar een organisatie opbellen en iets vragen of regelen, heel belonend kan werken voor mensen en ook kan doorwerken voor het toekomstig handelen.

Het ingaan op eigen kracht en het inschakelen van het sociaal netwerk is wel een lastig onderdeel van de werkmethode. Vraagwijzerconsulenten benoemen diverse factoren die belemmerend kunnen werken bij het stimuleren van zelfredzaamheid van klanten :

- de competenties van de klant zelf;
- de competenties (of het gebrek daaraan) in het netwerk; het netwerk kampt met vergelijkbare problemen en is niet in staat om ondersteuning te bieden; consulenten zijn daarnaast soms ook bang dat klanten vanuit het netwerk verkeerde adviezen krijgen;
- de wil om steun te verlenen vanuit het netwerk is soms beperkt, ook van kinderen die daar helemaal geen zin in hebben of al het nodige doen;

- bij het inschakelen van het netwerk kan ook een rol spelen dat klanten vaak niet willen dat burens of verdere familie op de hoogte zijn van hun problemen;
- je kunt te weinig tijd aan mensen schenken om een goede (vertrouwens)band op te bouwen;
- mensen zitten zelf nog in de hulpstand, verwachten dat er zaken voor hen worden geregeld, opvoeding van burgers in de nieuwe rol van de overheid is nog nodig;
- mensen zien de noodzaak niet om zelf zaken te (leren) regelen of problemen op te (leren) lossen;
- instanties zijn ook soms obstakel; mensen worden soms minder serieus genomen en professionals zoals een vraagwijzerconsulent kan met een vergelijkbaar verhaal meer bereiken dan de burger.

Niet alle klanten reageren positief als het gaat om het aanspreken van eigen kracht of het eigen sociale netwerk. Mensen zijn gewend om hulp te krijgen en denken veelal dat ze recht op hebben op meer dan alleen informatie en advies. Mensen moeten daar wel aan wennen: *“eerst hadden ze allemaal een pamber om en nu moeten ze ineens zindelijk zijn.”* Een goede uitleg van het hoe en waarom kan irritatie hierover voorkomen. Een aantal consulenten zegt al aan het begin van het gesprek aandacht te besteden aan de eigen kracht en het sociale netwerk door aan klanten uit te leggen wat de uitgangspunten van de Vraagwijzer zijn of wat Welzijn Nieuwe Stijl⁵ inhoudt.

De vraagwijzerconsulenten vinden dat wat zij nu doen en bereiken het maximaal mogelijke is. Ze hebben verder niets nodig om het stimuleren van zelfredzaamheid te verbeteren. Uiteindelijk is het zo dat als mensen niet willen, dan willen ze niet. De vraagwijzerconsulenten zijn dan gezien de aard van het klantcontact niet in de positie om daar veel in te veranderen. *“De kracht zit ‘m erin dat je steeds blijft hameren op de eigen verantwoordelijkheid en rol van de klant, je moet er op blijven wijzen.”* In hoeverre klanten zelfredzamer worden is moeilijk aan te geven. Vraagwijzerconsulenten kunnen voorbeeld benoemen van situaties waarin klanten een ‘succes’ hebben geboekt. Bijvoorbeeld bij klanten met een vraag voor telefonische hulp die uiteindelijk toch zelf hebben gebeld, is het merkbaar dat ze meer zelfvertrouwen hebben gekregen. Soms horen de consulenten van klanten terug dat het ze gelukt is om zaken zelf op te pakken, maar veelal koppelen klanten niet terug aan consulenten.

6.3 Ervaringen medewerkers Kredietbank

Ook door de specialisten van de Kredietbank wordt altijd geprobeerd op eigen kracht te sturen, door bijvoorbeeld taken terug te leggen, uitleg te geven en opdrachten mee te geven. Eigenlijk wordt altijd nagegaan of iemand het zelf kan. De manier waarop zelfredzaamheid aan de orde wordt gesteld verschilt erg per persoon. Het is maatwerk. Vanuit hun dienstverlenende rol geven schuldbemiddelaars ook aan wat hun verwachtingen zijn en benadrukken dat er ook verplichtingen aan vast zitten. De verantwoordelijkheid wordt bij de klant gelegd. Mensen moet ook laten zien dat ze gemotiveerd zijn, bijvoorbeeld door te laten zien dat ze terugkomen voor een vervolgspraak.

Schuldbemiddelaars kijken verschillend aan tegen het thema eigen kracht. In het geval van de Kredietbank is er vaak sprake van mensen die het zelf niet meer kunnen oplossen. Toch zijn er

⁵ Welzijn Nieuwe Stijl is een beweging gericht op een herijking van de professionaliteit en kwaliteit van het werk in de sociale sector. Kenmerken daarvan zijn onder meer integraal werken, benutten en stimuleren van eigen kracht, zoeken naar ‘de vraag achter de vraag’.

schuldbemiddelaars die altijd eerst kijken wat de cliënt zelf kan. *“Mensen kunnen vaak meer dan ze denken.”* Wanneer een cliënt het niet zelf kan, wordt er gekeken of er iemand uit het sociaal netwerk kan ondersteunen. In de brede uitvraag wordt er gevraagd naar het sociaal netwerk. Maar ook de schuldbemiddelaar pakt daar eventueel op door. En als dat niet lukt wordt Algemeen Maatschappelijke Werk ingeroepen. De Kredietbank is geen actieve partij die zorgt dat gegevens verzameld worden. Deze twee schuldbemiddelaars vinden het belangrijk om aandacht te besteden aan eigen kracht en inzicht te krijgen in datgene wat de cliënt zelf kan. Wanneer een cliënt het allemaal niet goed begrijpt, wordt er soms noodzakelijke hulp ingeschakeld, zoals vrijwillig beschermingsbewind. Uit de “inlevergesprekken”, waarin alle ingevulde formulieren van de cliënt ingeleverd moeten worden, blijkt vaak duidelijk dat het lastig is voor de cliënt om alles zelf te regelen. Een andere schuldbemiddelaar geeft aan eigen kracht lastig te vinden, omdat mensen vaak zo in de ellende zitten. Met name in het begin zitten cliënten vol van alles. Ze probeert cliënten er wel toe te bewegen om hun post te openen, rekeningen te betalen en het cliëntenmapje te ordenen, eventueel met hulp van het Centrum voor Dienstverlening (CVD). Aan het einde van een traject acht ze cliënten wel beter in staat om bijvoorbeeld deel te nemen aan een Eigen Krachtconferentie.

6.4 Ervaringen Sociaal raadslieden

Voor de Sociaal Raadslieden is het niet nieuw om aandacht te besteden aan eigen kracht van burgers. Het inschatten of mensen bepaalde dingen zelf kunnen komt altijd aan de orde. Ook wordt nagegaan wat mensen zelf al gedaan hebben om het probleem op te lossen. Men probeert mensen aan te spreken op wat ze zelf kunnen of moeten doen of binnen hun netwerk kunnen regelen. Een voorbeeld is om mensen erop te wijzen dat ze zelf met hun DigiD hun inkomen kunnen wijzigen als dat bij de dienst Toeslagen niet goed vermeld staat. Dit kan echter alleen bij mensen die redelijk met de computer overweg kunnen.

Gezien de aard van de vragen waar mensen mee komen is het benutten van eigen kracht ook lastig, zeker nu er meer complexe gevallen bij de Sociaal Raadslieden terechtkomen. Van de meeste mensen kan niet verwacht worden dat ze daar zelf veel in kunnen, omdat ze het overzicht of het begrip missen. Het is de vraag in hoeverre je bij financiële, juridische vragen veel van de mensen die bij de Sociaal Raadslieden komen kan verwachten. Ook bij het inschakelen van het netwerk worden vraagtekens gezet. Vaak beschikt het netwerk ook niet over de benodigde competenties. Een sociaal raadsman: *“Ik kan niet zeggen ik heb nu een bezwaarschrift voor u gemaakt, de volgende keer doet u het zelf wel. Er kunnen zoveel elementen in een bezwaarschrift spelen. En het wordt lastiger om mensen aan te spreken op eigen kracht doordat de wat lastigere gevallen nu bij mij komen. Doordat de problematiek ingewikkelder is, moet de ander over meer vaardigheden beschikken. En het is ook niet iets wat je eventueel door een slim neefje kan laten doen.”*

6.5 Ervaringen medewerkers IV

Ook WMO-medewerkers zijn al langer gewend om meer nadruk te leggen op zelfredzaamheid. Door de Kanteling is de werkwijze van IV al veranderd en met de nieuwe aanbesteding voor huishoudelijke verzorging in april '13 is de nadruk op zelfredzaamheid alleen maar groter geworden. De medewerkers hebben wel wat moeite met dit beleid en met de uitvoering. Ze kunnen het moeilijk verdedigen, ze ervaren spanning met het idee om mensen langer thuis te laten wonen. Het is soms ongemakkelijk om daar in gesprekken op te (blijven) hameren en het is lang niet altijd effectief:

- Vooral bij (hoog)bejaarden heb je te maken met een beperkt netwerk en beperkte competenties (bijvoorbeeld in verband met computergebruik, waardoor ze niet altijd in staat zijn om zelf digitale aanvragen te doen);
- Mensen in het netwerk doen al vaak het nodige voor de klant en hebben het druk genoeg met het eigen leven (gezin, werk, etc.);
- Klanten durven, mede hierom, hun burens/kinderen/vrienden niet om (nog meer) inzet te vragen;
- Klanten anticiperen al op het nieuwe beleid en kappen het onderwerp zelfredzaamheid af (*'ik heb geen contact met mijn burens', 'mijn kinderen hebben geen tijd'*) en dan sta je als consulent/adviseur met lege handen; er zijn geen mogelijkheden voor drang of dwang.

Het vergt ook wat meer creativiteit in het meedenken over alternatieve oplossingen als er minder uren huishoudelijke verzorging worden toegekend dan gewenst door de klant. Men is uitgebreider in het overbrengen van het advies. En het verwachtingenmanagement wordt ook belangrijker in de gesprekken. Er wordt ook wel doorverwezen naar vrijwilligersorganisaties. Dat doen ze dan na ruggespraak met de vraagwijzerconsulent (die beter zicht heeft op sociale infrastructuur in gebied) of ze verwijzen daarvoor terug naar de vraagwijzerconsulent.

6.6 Ervaringen van ketenpartners buiten de Vraagwijzer

Ketenpartners merken over het algemeen dat de medewerkers van de Verbrede Vraagwijzer meer aandacht besteden aan eigen kracht en inschakelen van sociaal netwerk, bijvoorbeeld dat mensen veel meer gestimuleerd worden om dingen zelf op te pakken en dat er bij de intake al wordt bekeken wie er vanuit het sociaal netwerk iets zou kunnen betekenen.

Vanuit het maatschappelijk werk is men van mening dat vraagwijzerconsulenten niet voldoende zijn toegerust om zelfredzaamheid bij klanten te bevorderen. Het is volgens hen de taak van de vraagwijzerconsulenten om de vraag te verhelderen, de specialisten kunnen dan vervolgens de diepte in en de mogelijkheden voor zelfredzaamheid inschatten. Consulenten kunnen een eerste grove inschatting maken, maar een adequate inschatting van zelfredzaamheid is in het eerste contact moeilijk te maken. Daar zijn meer contacten voor nodig, waaronder soms ook huisbezoeken. Een aanvullende training voor vraagwijzerconsulenten zou nodig zijn om beter door te kunnen vragen en beter te kunnen inschatten wat de potenties van een klant als het gaat om zelfredzaamheid. Een ketenpartner zou er ook voor willen pleiten dat vraagwijzerconsulenten na een week of twee contact opnemen met de klant om te informeren hoe het staat met het zelfredzaam oplossen van problemen.

6.7 Conclusies

Samengevat luiden de conclusies van het sturen op eigen kracht en zelfredzaamheid als volgt:

- Zowel de generalisten als de specialisten in de Verbrede Vraagwijzer vinden het stimuleren van eigen kracht en het inschakelen van het sociaal netwerk een lastig thema om goed aan de orde te stellen in de gesprekken. Ze besteden er allen aandacht aan en kunnen (kleine) succeservaringen noemen, maar zij vinden het moeilijk om aan te geven of mensen hierdoor uiteindelijk zelfredzamer worden.
- Diverse factoren werken belemmerend op het stimuleren van *eigen kracht*: het ontbreekt de klant aan de benodigde competenties om bepaalde zaken te regelen, mensen zitten nog in de hulpstand en verwachten dat er zaken voor hen geregeld worden, mensen zien de noodzaak niet

om zelf zaken te (leren) regelen of problemen op te (leren) lossen en er is te weinig tijd om een goede (vertrouwens)band met een klant op te bouwen.

- Ook voor het inschakelen van het *sociaal netwerk* zijn belemmerende factoren te benoemen: het netwerk beschikt ook niet over de benodigde competenties om bepaalde zaken te regelen, het netwerk doet al het nodige en klanten durven mede hierom niet om nog meer inzet te vragen, de wil om steun te verlenen vanuit het netwerk is soms beperkt, klanten willen vaak niet dat burens of familie op de hoogte zijn van hun problemen.
- Naast deze belemmerende factoren dragen ook de duur en intensiteit van het contact er aan bij dat realisme is geboden bij de mate waarin eigen kracht en benutten sociaal netwerk beïnvloed kan worden door Vraagwijzerconsulenten.
- Vraagwijzerconsulenten zijn volgens het maatschappelijk werk niet voldoende toegerust om de zelfredzaamheid bij klanten te bevorderen. De mogelijkheden van eigen kracht en sociaal netwerk zijn volgens hen moeilijk aan de voorkant in te schatten. Daar is soms meer tijd, contact of vertrouwen voor nodig.
- Wanneer het sociaal netwerk onvoldoende ingeschakeld kan worden, zal een groter beroep op meer informele vormen (vrijwilligersorganisaties, welzijn, kerken etc) van sociale steun gedaan moeten worden. Het vinden van informele vormen van sociale steun vereist meer kennis van de lokale sociale kaart.

7 Samenwerking binnen de Verbrede Vraagwijzer

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de samenwerking tussen de Vraagwijzerconsulenten en de specialisten van KBR, IV en de Sociaal Raadslieden binnen de pilots Verbrede Vraagwijzer. In voorgaande hoofdstukken over het klantcontact, verbreed uitvragen en het sturen op eigen kracht, is de relatie tussen de consulenten en specialisten aan de orde geweest. In dit hoofdstuk concentreren we ons op andere aspecten van de samenwerking en de ervaringen daarmee. Dit hoofdstuk vervolgt met een algemene blik op de samenwerking in de pilots. Daarna zal een aantal issues worden uitgewerkt, die specifiek uit het onderzoeksmateriaal komen bovendien, namelijk de verhouding tussen generalisten en specialisten, de poortwachtfunctie, regie op casusniveau en enkele overige organisatorische onderwerpen.

7.2 Samenwerking in het algemeen

Zonder uitzondering zijn de consulenten en specialisten positief over de samenwerking in de Vraagwijzers – of hebben zij positieve verwachtingen over de samenwerking als die verder is vormgegeven. De laatste toevoeging is niet onnodig, omdat de samenwerking in de pilotperiode niet met alle partijen en in alle pilots nog voldoende is uitgekristalliseerd, zo vinden verschillende specialisten. Maar het draagvlak voor samenwerking in de Vraagwijzers is al met al groot.

Er is al aan de orde geweest dat de partijen in beginsel tevreden zijn over de brede uitvraag door de Vraagwijzerconsulenten, over het gesprek over zelfredzaamheid dat al aan de poort wordt gestart en over het gemakkelijk en snel met elkaar ruggespraak kunnen houden over casuïstiek of beleid. In het algemeen wordt gevonden dat men nu beter op de hoogte is van elkaars dienstverlening en de toegangsvoorwaarden.

Met name de komst van de KBR, voorheen centraal opererend, wordt als de grootste vernieuwing gezien – als een echte aanvulling op het lokale dienstverleningsaanbod. Andersom wordt met name vanuit deze organisatie aangegeven dat door deelname aan de Verbrede Vraagwijzer contacten met lokale ondersteuningsorganisaties gemakkelijker kunnen worden gelegd. Als voorbeeld wordt genoemd het maatschappelijk werk, dat ondersteuning kan bieden bij het op orde brengen van de financiële administratie en bij verandering van financieel gedrag.

De samenwerking op lokaal niveau tussen Vraagwijzerconsulenten en de WMO-consulenten van IV en de Sociaal Raadslieden kent een langere geschiedenis. Men is dus beter met elkaars diensten bekend en deze specialistische organisaties zijn ook meer gewend om in de deelgemeentelijke context te werken. Al zijn als gevolg van de deelname aan de Verbrede Vraagwijzer, met name doordat de toegang nu vooral via de Vraagwijzer verloopt, de rollen gewijzigd.

De samenwerkingsrelatie in de driehoek Vraagwijzerconsulenten, KBR-medewerkers en Sociaal Raadslieden is tot nu toe het meest intensief. De samenwerking met IV-medewerkers is wat ‘losser’ van aard. Dat komt omdat IV pas later is aangehaakt bij de pilots Verbrede Vraagwijzer – en dan nog vooral in Charlois – en omdat de doelgroep van IV waarschijnlijk weinig overlap heeft met die van de Sociaal Raadslieden en KBR. Daar komt bij dat IV niet volledig afhankelijk is van de Vraagwijzers voor

de toeleiding van WMO-aanvragen. Integendeel, veel aanvragen komen via andere kanalen (telefoon, digitaal) binnen bij de centrale vestiging.

7.3 Generalisten en specialisten

De verhouding tussen de Vraagwijzerconsulenten en de specialisten binnen de Verbrede Vraagwijzer kan worden getypeerd als die tussen generalisten en specialisten. Bij aanvang van de pilot is dit uitgangspunt niet in detail uitgewerkt. Desalniettemin is er een breed gedeelde opvatting over de 'generalistische' rol van de Vraagwijzerconsulenten.

Zoals eerder gerapporteerd is er consensus over het belang van de brede uitvraag door de Vraagwijzerconsulenten: het verschaft relevante basisinformatie waarop de specialisten kunnen voortborduren. Bovendien organiseren de Vraagwijzerconsulenten vormen van formele en informele 'flankerende' ondersteuning, zodat de specialisten zich daar minder om hoeven bekommeren. Overigens wordt ook van de specialisten verwacht – en dat is een onderdeel van eerdere ontwikkelingen in hun respectieve professies – dat zij oog en oor hebben voor probleemsignalen buiten hun specifieke vakgebied.

Gaandeweg de pilot heeft in de samenwerking tussen de consulenten en specialisten afstemming plaatsgevonden over de uitvraag van de consulenten. Er zijn, vanuit de verschillende vakgebieden, wat vragen toegevoegd, die kunnen bijdragen aan de adequatere doorverwijzing. Voor de KBR gaat het om het voorkomen, op basis van enkele objectieve criteria, van doorverwijzingen die zij verder ook niet in behandeling kunnen nemen: zoals burgers die niet in Rotterdam woonachtig zijn of geen inkomen hebben. In Charlois zijn de consulenten door WMO-consulenten van een vragenset voorzien, waarmee zij kunnen bepalen of de burger moet worden doorverwezen naar een WMO-consulent (ruwweg: 'eenvoudige' aanvragen) of naar een WMO-adviseur (ruwweg: 'complexe' aanvragen).⁶

De consensus wordt, zoals men kan verwachten, minder als het gaat om de scheidslijn tussen de rol van de Vraagwijzerconsulenten en specialisten: in hoeverre staan de specialisten toe dat de Vraagwijzerconsulenten 'op de stoel van de specialist gaan zitten'? Omdat de Vraagwijzerconsulenten zelf geen hulp verlenen, enige lichte ondersteuning daargelaten, spitst de discussie zich toe op de verwijzingen en de mate van selectiviteit die de consulenten daarin vertonen; de poortwachtersrol.

7.4 Selectie aan de poort?

Dat burgers zich niet rechtstreeks meer kunnen melden bij de specialisten binnen de Vraagwijzers (al geldt dat niet voor IV, zoals we hiervoor al zagen), wordt door de specialisten niet als een probleem gezien. Met andere woorden, er is erkenning van de rol van Vraagwijzerconsulenten in de toegang tot achterliggende, specialistische voorzieningen. Echter, de opvattingen over de gewenste mate van selectie aan de poort, door de Vraagwijzerconsulenten, verschillen.

⁶ In de andere pilots Verbrede Vraagwijzer vindt dit 'sorteerproces' binnen de afdeling IV plaats.

Dát Vraagwijzerconsulenten worden geacht de toegang tot de gemeentelijke voorzieningen te reguleren, is met hun positie gegeven. De volgende uitgangspunten liggen aan de regulering ten grondslag:

- Burgers wordt gestimuleerd zoveel mogelijk zelf hun problemen aan te pakken, al dan niet met hulp van hun sociale omgeving, in plaats van of voorafgaand aan de inschakeling van professionele hulp (inzet van 'de 0^{de} lijn');
- Indien wordt doorverwezen moet dat zoveel mogelijk adequaat gebeuren, m.a.w. onterechte verwijzingen dienen zoveel mogelijk voorkomen te worden;
- Burgers die écht professionele ondersteuning nodig hebben, moeten die ook krijgen.

Er is een drietal 'reguleringsmechanismen', dat we in de praktijk van de Vraagwijzerconsulenten binnen de pilots kunnen herkennen. Het draagvlak voor deze mechanismen varieert.

Het eerste mechanisme heeft betrekking op het stimuleren van inzet 'van de 0^{de} lijn' van 'eigen kracht', het sociaal netwerk of vrijwilligers. Dit mechanisme is onomstreden. Er is waardering voor de rol van de Vraagwijzerconsulenten als cultuurdragers, in de frontlinie, van de idee van de nieuwe overheid, waarin (mede) een beroep wordt gedaan op de eigen kracht van de burger. Dit is niet louter een normstellende rol, maar deze heeft ook praktische gevolgen. De Sociaal Raadslieden merken dat eenvoudige vragen afnemen, bijvoorbeeld om hulp bij het invullen van formulieren. Kennelijk gaan burgers dat zelf doen of er wordt verwezen naar vrijwilligers.

Ten tweede geven de consulenten voorlichting over de 'toegangscondities' voor verschillende gemeentelijke voorzieningen. De aard van die voorlichting kan nogal verschillen; van een puur zakelijke en beperkte voorlichting over formele toegangsprocedures tot een eerste taxatie van de kansen op toegang. Dat laatste is omstreden, zowel bij consulenten als specialisten. Er zijn bijvoorbeeld consulenten die wat verder gaan in de verwoording van eisen die door specialisten aan dienstverlening worden gesteld – niet alleen de formele criteria, maar ook gedragseisen die mogelijk worden opgelegd. Ze vertellen bijvoorbeeld dat burgers die schuldsanering willen aanvragen afstand moeten doen van hun auto, moeten stoppen met roken, en dergelijke. Andere consulenten stellen zich juist zeer terughoudend op, omdat ze te weinig kennis van de klant en/of de dienstverlening hebben. Ook de specialisten zijn vaak niet geporteerd van een dergelijke beïnvloeding van de klant. Ze vinden dat dat tot hun competentie behoort.

Ten derde passen Vraagwijzerconsulenten in sommige pilots een beperkt aantal objectiveerbare criteria toe om mensen wel of niet door te verwijzen. Hiervoor is al het voorbeeld genoemd van het woonachtig zijn in Rotterdam of het hebben van een inkomen als voorwaarde om door te verwijzen naar KBR-specialisten. Tegen het gebruik van een beperkt aantal, goed toetsbare criteria door de consulenten wordt door weinigen bezwaar gevoeld.

Kortom, over de mate waarin en de wijze waarop geselecteerd wordt aan de poort is sprake van een partiële consensus. Met name beïnvloeding van de klant (of: ontmoediging) op basis van moeilijk objectiveerbare criteria zoals gedragscondities staat er discussie. De specialisten zijn het daar vaak niet mee eens. Zij vinden dat de consulenten onvoldoende specialistische kennis en competenties hebben om die selectie te kunnen doen en hebben liever dat klanten gewoon doorverwezen worden. Ook een deel van de consulenten voelt zich daar, om dezelfde redenen, onzeker over en stelt zich daarin terughoudend op. Sommige consulenten ervaren dat er nu steeds meer klanten komen met specifieke vragen waar men geen kennis van heeft. Men kan dus moeilijk beoordelen of die zonder

inschakeling van een specialist zijn op te lossen. Het vergt met andere woorden van consultants veel specialistische kennis in een bovendien sterk veranderende omgeving. In Charlois heeft men daarom de consultants 'accounts' toebedeeld van aandachtsgebieden, waarop men veranderingen in beleid en organisatie bijhoudt. In de praktijk komt daar weinig van terecht. Het ontbreekt aan de tijd om die kennis te vergaren én te delen met de collega's.

In de praktijk blijkt overigens dat, als de klant erop staat doorverwezen te worden, consultants daar in het algemeen zelden vóór gaan liggen. In die zin is van een actieve selectie aan de poort niet echt sprake.

7.5 Regie op casusniveau

Eén van de doelen van de Verbrede Vraagwijzer is om tot betere coördinatie van de ondersteuning van burgers te komen, onder het motto: "1 klant, 1 plan, 1 regisseur." Tegelijkertijd zijn er geen richtlijnen over die coördinatie, of: regie, opgesteld, omdat men dat al werkendeweg wilde gaan uitvinden. Nu de pilotfase afloopt is ten aanzien van dit aspect weinig systematische en richtinggevende ervaring opgedaan. Over de vraag wat 'casusregie' inhoudt, welke functionaris die verantwoordelijkheid zou moeten dragen, bij welke klanten 'casusregie' aan de orde is – of er zonodig gedifferentieerd moet worden in een zware en een 'light' variant: er is nog weinig licht op dit vraagstuk geworpen.

In het algemeen wordt wel de behoefte geuit aan een vorm van 'regie' op casusniveau. Een enkeling overweegt, het uitgangspunt van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid indachtig, dat de burger zelf regisseur moet zijn van zijn hulpverlening en dat dit dus niet in de Vraagwijzer hoeft te worden georganiseerd. De meesten daarentegen denken wel dat enige vorm van regie op de ondersteuning nodig is.

Een aantal Vraagwijzerconsultanten geeft in ieder geval aan behoefte te hebben aan 'monitoring': ze willen graag weten of een klant inderdaad 'aankomt' bij de organisatie waarnaar verwezen is en of hij daar ondersteund wordt of niet. Soms komen mensen na maanden weer terug bij de Vraagwijzerconsultant en dan blijkt dat er intussen om een of andere reden toch geen ondersteuning is geboden bij hun problemen. Het is overigens de vraag of dit 'casusregie' is; je kunt je veel inhoudelijker vormen van regie of coördinatie van de hulpverlening voorstellen.

En dan de vraag wie de regisseur op casusniveau zou kunnen zijn. Uitgesproken meningen kom je daarover niet tegen. Maar wel een tweetal overwegingen, die interessant zijn.

Ten eerste wordt, door enkele specialisten in de Vraagwijzers, aangegeven dat de casusregisseur bij voorkeur een generalistisch werkende professional moet zijn. Los van de exacte verantwoordelijkheden en bevoegdheden van zo'n regisseur, wordt het belangrijk geacht dat hij/zij overzicht heeft over de breedte van de problematiek van de klant, de in te zetten vormen van ondersteuning, en dit kan monitoren. Vanuit dit gezichtspunt zou bedacht kunnen worden dat de Vraagwijzerconsultant een regierol zou kunnen nemen.

De tweede overweging, eveneens van enkele specialisten, wijst juist niet in de richting van de Vraagwijzerconsultant. Volgens deze opvatting zou de regisseur een professional moeten zijn die een brede oriëntatie combineert met een agogisch doel en een langduriger klantrelatie – het maatschappelijk werk wordt als voorbeeld genoemd. In de huidige opzet van de Vraagwijzers is de rol

van de consultants te beperkt (met een te weinig ontwikkelde klantrelatie) om de regie te kunnen voeren.

Nogmaals, er zijn weinig uitgesproken meningen bij de professionals als gaat om de uitwerking van de casusregie binnen de Vraagwijzers. Het is ook niet zo dat genoemde overwegingen per se breed worden gedeeld, maar dit zijn de schaarse, en interessante, argumenten die uit het materiaal boven komen.

7.6 Organisatie-aspecten

In deze paragraaf worden enkele organisatorisch-praktische aspecten belicht van de samenwerking binnen de Verbrede Vraagwijzer.

De eerste betreft het *type partners binnen de Verbrede Vraagwijzers*. In het begin van dit hoofdstuk is al gemeld dat IV in vergelijking met de KBR en Sociaal Raadslieden in een tamelijk los verband binnen de pilots opereert. De IV-medewerkers geven ook aan dat deze specialisten niet de meest vanzelfsprekende samenwerkingspartners voor hen zijn. Die zoekt men eerder in zorg- en welzijnssector (denk bijvoorbeeld aan wijkverpleegkundigen of aan maatjesprojecten om sociaal isolement te doorbreken).

Eerder is ook al gemeld dat de relatie van het maatschappelijk werk met de Verbrede Vraagwijzer een bijzondere is: half binnen, half buiten. Het maatschappelijk werk is sowieso één van de belangrijkste ketenpartners voor de Vraagwijzers (zie ook hoofdstuk 8), maar organiek is haar positie soms onduidelijk. In IJsselmonde bijvoorbeeld is de instelling voor maatschappelijk werk al in een vroeg stadium bij de vorming van de Verbrede Vraagwijzer betrokken. Besloten is ook dat klanten voortaan alleen via de Vraagwijzerconsultanten kunnen worden aangemeld. Desondanks heeft in de verdere ontwikkeling van de pilot nauwelijks tot geen afstemming (meer) plaats gehad met het maatschappelijk werk – noch op strategisch niveau, noch operationeel. Ondertussen vormt het maatschappelijk werk, zoals gezegd, voor de Vraagwijzerconsultanten een belangrijke partner voor psychosociale ondersteuning of ondersteuning bij gedragsverandering (bijvoorbeeld begeleiding bij financiële problemen). Ook vanuit de KBR wordt gewezen op het belang van samenwerking met agogische hulpverlening op lokaal niveau – in de Verbrede Vraagwijzers zijn nu alleen de meer ‘technische’ disciplines georganiseerd, aldus een vertegenwoordiger van KBR.

Gezien de ervaren vraagontwikkeling bij de Vraagwijzers – meer burgers met vragen over financiële kwesties (inkomen, schulden, en dergelijke.) – wordt door verschillende specialisten de behoefte aan intensievere samenwerking met klantmanagers van W&I geuit. Mogelijk zouden zij zelfs in de Vraagwijzers kunnen plaatsnemen. In sommige Vraagwijzers hebben in het verleden ook wel klantmanagers van, toen nog, SoZaWe deelgenomen.

In de pilots zijn gaandeweg *werkoverleggen* met de belangrijkste participanten georganiseerd, die later ook meer het karakter van casuïstiekbesprekingen kregen. In ieder geval waren daar de Vraagwijzerconsultanten en specialisten van KBR en Sociaal Raadslieden bij betrokken. Alleen in Charlois werden deze overleggen ook door IV-medewerkers bezocht. Hoewel tijdens de onderzoeksperiode nog maar beperkte ervaring is opgedaan met casuïstiekbesprekingen, waren de betrokken medewerkers daar al wel positief over. Ze zien dat als een veelbelovende methode om, naast het informele overleg op de werkvloer, mettertijd een gezamenlijk perspectief op samenwerking te ontwikkelen, afspraken te maken, en dergelijke.

De specialisten van KBR en Sociaal Raadslieden *registreren* inmiddels ook in DOEN, het registratiesysteem van de Vraagwijzers. De Sociaal Raadslieden zijn per 1 januari volledig overgegaan. De medewerkers van KBR registreren zowel in het eigen systeem en in DOEN. De specialisten vullen de analyses van de Vraagwijzerconsulenten aan (de matrix) en er wordt informatie over de ondersteuning door specialisten opgenomen. Aan het werken in een toekomstig uniform registratiesysteem wordt veel waarde gehecht, omdat het de regievoering over casussen kan ondersteunen. Of DOEN als registratiesysteem voldoet aan de wensen van de specialisten hebben in de onderzoeksperiode niet systematisch kunnen inventariseren. Een analyse van de registratie in DOEN leerde wel dat zowel ten aanzien van het registratiesysteem als het registratiegedrag verbeteringen mogelijk zijn. (Wentink, 2014)

Tenslotte besteden we hier nog enige aandacht aan de *faciliteiten*, omdat die door de medewerkers in de Verbrede Vraagwijzer soms als nogal belemmerend zijn ervaren. Eén van de onderwerpen betreft de gebrekkige behuizing in sommige pilots. Met name het tekort aan spreekkamers wordt als hinderlijk ervaren. Een specifiek onderwerp in verband hiermee is ‘de huiskamersetting’ in IJsselmonde. Dit wordt door de uitvoeringsorganisatie als een belangrijk drempelverlagend kenmerk van de Vraagwijzer gezien, waardoor burger gemakkelijker binnenkomen. De Vraagwijzerconsulenten werken al jaren in een dergelijke omgeving en zien er geen bezwaren in. De specialisten daarentegen ervaren het bespreken van privacy-gevoelige onderwerpen in een semi-publieke ruimte als hinderlijk. Ze zouden zich liever met de klant terugtrekken in een spreekkamer.

Andere facilitaire tekortkomingen die soms worden opgemerkt: te weinig werkplekken en computers en afwezigheid van wifi zodat niet in de eigen ict-werkomgeving kan worden ingelogd. Gevolg is soms dat specialisten minder vaak op locatie aanwezig zijn en er minder interactie is met de overige medewerkers binnen de Vraagwijzer.

7.7 Conclusie

De belangrijkste conclusies met betrekking tot de samenwerking tussen de generalisten – de consulenten – en de specialisten binnen de Vraagwijzer zijn:

- Een hoofdconclusie is dat er een groot draagvlak is bij de betrokken Vraagwijzerconsulenten en specialisten van KBR, Sociaal Raadslieden en IV voor samenwerking in de Verbrede Vraagwijzer.
- IV is nog het minst geïntegreerd in de Verbrede Vraagwijzer: deze specialisten zijn later aangesloten, hebben een doelgroep die weinig overlapt met die van de andere specialisten en WMO-aanvragen verlopen grotendeels buiten de Vraagwijzers om.
- Een van de belangrijke issues in de samenwerking is die van de verhouding tussen de generalisten (de Vraagwijzerconsulenten) en de specialisten. Er is consensus over de rol van de generalisten in het verbreed uitvragen en verwijzen. Dit stelt specialisten beter in staat om te focussen en bovendien is er soms al ‘flankerende ondersteuning’ door de consulenten georganiseerd.
- De discussie over de verhouding tussen deze twee functies spitst zich toe op de regulering van de toegang door de Vraagwijzerconsulenten en de mate waarin ze daarin selectief zijn. Er is een drietal ‘reguleringsmechanismen’ geïdentificeerd die de consulenten in de praktijk toepassen. Hoewel de meningen hierover uiteenlopen, lijkt de dominante opinie bij verschillende stakeholders te zijn dat de ‘poortwachters’ zich terughoudend moeten opstellen. De informatiepositie van de Vraagwijzerconsulenten over de situatie van de klant enerzijds en de ondersteuningsvoorzieningen anderzijds is niet van dien aard dat zij al streng kunnen selecteren.

- Een laatste issue betreft de uitvoering van de casusregie. Er wordt door de verschillende partijen behoefte geuit aan duidelijkheid omtrent dit onderwerp. Tegelijkertijd hebben de pilots die niet geboden; wat kan onder casusregie worden verstaan, wie zou de regie kunnen voeren, bij welke klanten moet casusregie worden georganiseerd? Er zijn te weinig ervaringen opgedaan om deze vragen te kunnen beantwoorden.
- Tot slot zijn enkele organisatorisch-praktische bevindingen gedaan, die betrekking hebben op de partners in de Vraagwijzer, bijvoorbeeld de behoefte aan intensievere samenwerking met W&I, op het werkoverleg (behoefte aan casuïstiekbijeenkomsten als methode om de samenwerking verder vorm te geven) en op registratie en benodigde faciliteiten (ict, spreekkamers).

8 Samenwerking met ketenpartners buiten de Vraagwijzers

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de samenwerking tussen de Verbrede Vraagwijzer en de externe ketenpartners. De ketenpartners waar het hier om gaat zijn zorg- en welzijnsorganisaties als stichting Dock, Eigen Koers, Pit010, Centrum voor Dienstverlening, Zichtbare Schakels, stichting Mee, Pameijer, Centrum voor Jeugd en gezin en Lokaal Zorgnetwerk en Gebiedsteams. Zij hebben veelal een functie als maatschappelijk werker, participatie- of buurtmakelaar, wijkverpleegkundige, vrijwilliger, teamcoördinator.

8.2 Samenwerking in het algemeen

De samenwerking is in elke pilot anders geregeld en soms ook helemaal niet. Zo is er een pilot waar de Verbrede Vraagwijzer en de externe ketenpartners een netwerkorganisatie vormen waarbij de Vraagwijzerconsulent het voorzitterschap vervult. En er is een pilot waar de Vraagwijzerconsulenten de contacten met de interne en externe ketenpartners onderhouden door middel van accounts. In de andere pilots is de samenwerking niet (duidelijk) of ad hoc geregeld. Soms wordt de fysieke aanwezigheid van de externe ketenpartner benoemd als het hebben van een samenwerkingsrelatie. Dit vergemakkelijkt weliswaar de snelle contacten, maar geeft volgens de ketenpartners nog geen vorm aan de samenwerkingsrelatie. Hetzelfde geldt voor de overleggen die niet vanuit de Vraagwijzer zijn geregeld, maar waar men elkaar wel tegenkomt.

De onderlinge samenwerking en de contacten worden door alle partijen gewaardeerd, maar heeft voor een deel van de externe ketenpartners niet echt een toegevoegde waarde. Men werkt vaak al jarenlang samen. In die zin ook vindt men dat de pilot de onderlinge samenwerking niet heeft veranderd. De externe ketenpartners die kort of niet zo intensief met de Vraagwijzer samenwerken vinden het vaak een meerwaarde dat de Kredietbank onderdeel is van de Verbrede Vraagwijzer. In het algemeen wordt de samenwerking als snel en goed beoordeeld. Ook is het doorgaans geen probleem om elkaar feedback te geven. Maar er zijn wel een aantal zaken die volgens betrokken partijen verbetering behoeven, zoals het vaststellen van een gezamenlijke (toekomst)visie op de Vraagwijzerfunctie, inhoudelijke afstemming en de afstemming van werkprocessen.

8.3 Beleving van de Vraagwijzerfunctie

Er bestaat bij de externe ketenpartners onduidelijkheid over de functie van de Verbrede Vraagwijzer. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat veel externe ketenpartners onbekend zijn met de pilot Verbrede Vraagwijzer; over de pilot is men niet (nadrukkelijk) geïnformeerd. Onduidelijkheid is er over wat de Vraagwijzer allemaal wel en niet voor burgers kan betekenen. Vraagwijzerconsulenten zeggen soms te maken te hebben met klanten die voor oneigenlijke problemen dus onterecht door externe ketenpartners naar de Vraagwijzer worden doorverwezen. Ketenpartners geven daarentegen aan dat een groot deel van de bewoners onbekend zijn met de dienstverlening van de Vraagwijzer. Daarnaast is er onduidelijkheid in verband met de vorming wijkteams. Er is niet te ontkomen aan de indruk dat de invoering van de wijkteams van invloed is op de samenwerking en de rol van betrokken partijen en op die van de Vraagwijzer in het bijzonder. Voorlopig verkeert men daarover in het ongewisse.

Ook bij de maatschappelijk werkers bestaat onduidelijkheid over de functie van de Verbrede Vraagwijzer als gemeentelijke toegang tot dienstverlening. Zo menen de consultants veelal dat in hun gebied alle aanmeldingen voor het maatschappelijk werk via de Verbrede Vraagwijzer (moeten) lopen. Maar de maatschappelijk werkers denken daar anders over. Ze vinden:

- dat het mogelijk moet blijven dat klanten via warme overdracht bijvoorbeeld door de huisarts of door zelfmelding bij hun organisatie terecht moeten kunnen komen. Ze vinden het een ongewenste situatie om mensen die in een crisissituatie verkeren eerst naar de Vraagwijzer te sturen om vervolgens door het maatschappelijk werk geholpen te worden;
- dat de Vraagwijzer niet alle bewoners bereikt. Zorgen zijn er bijvoorbeeld over mensen met een psychische problematiek, mensen met een verstandelijke beperking, kwetsbare ouderen, zorgmijders enzovoort. Kortom, het gaat hier om doelgroepen die een outreachende aanpak behoeven of de Vraagwijzer als een hoogdrempelige voorziening ervaren;
- dat de Vraagwijzer niet geschikt is voor de functie van poortwachter omdat de kwaliteit van de dienstverlening niet gegarandeerd kan worden. De ervaring is dat niet alle Vraagwijzerconsultanten over voldoende kennis en expertise beschikken.

Verskil in opvatting is er ook over het invoeren van casusregie en over welke organisatie daarvoor verantwoordelijk zou moeten zijn. Een deel van de Vraagwijzerconsultanten maar ook de meeste externe ketenpartners vinden conform de welzijn-nieuwe-stijl gedachte dat klanten zelf verantwoordelijk zijn voor de afgesproken vervolgstappen, zoals het aanspreken van eigen kracht of het eigen sociale netwerk dan wel het nakomen van afspraken bij ketenpartners. Anderen vinden dat er in principe altijd gemonitord moet worden of het goed is gegaan met de klant, met name omdat het voorkomt dat klanten met dezelfde of een vergelijkbare hulpvraag zich regelmatig bij de Vraagwijzer melden. Met name maatschappelijk werkers vinden dat er afhankelijk van de aard van de situatie casusregie gevoerd moet worden en dat dat zeker moet gebeuren als er kinderen bij betrokken zijn. Ook vinden zij dat de regie thuishoort bij de organisatie waar naar is doorverwezen: de rol van de Vraagwijzer moet ophouden als de klant is doorverwezen. Een rol als casusregisseur zien zij wel voor de Vraagwijzer weggelegd in geval klanten zich steeds met dezelfde en met name praktische hulpvragen bij de Vraagwijzer melden.

8.4 Onduidelijkheid rond verwijzingen

Wat het werkproces betreft is het zaak aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

- aanmelding van klanten. Het komt voor dat externe ketenpartners (met name maatschappelijk werkers) een aanmelding binnenkrijgen die al lang door een andere verwijzer of door zelfmelding bij de ketenpartner bekend is. Los van de tijdsinvestering heeft dit tot gevolg dat klanten dubbel worden uitgevraagd op de leefgebieden. Daarnaast betekent dit dat klanten (kunnen) shoppen;
- informatie-overdracht. Externe ketenpartners zijn tevreden over de informatie-overdracht vanuit de Vraagwijzer als klanten worden aangemeld. Over het algemeen verloopt de informatie-overdracht via de mail, waarbij ook een uittreksel van de leefgebiedenmatrix is toegevoegd. Echter over de terugkoppeling van de aanmelding naar de Vraagwijzer toe zijn de meningen verdeeld. In sommige pilots wordt er niet of pas na enige tijd teruggekoppeld of een klant aan een hulpverleningstraject deelneemt;
- criteria voor doorverwijzing. Voor de ketenpartners is het onduidelijk welke criteria de Vraagwijzerconsultanten hanteren om klanten wel of niet naar een bepaalde organisatie door te verwijzen als er meer organisaties zijn met dezelfde dienstverlening. Ook is er onduidelijkheid over de criteria die consultants gebruiken om de positie van de organisaties in de

ketendienstverlening te bepalen. De onvrede van sommige partners over het aantal verwijzingen dat hen vanuit de Vraagwijzer bereikt, lijkt hiermee te maken hebben.

8.5 Conclusies

Samengevat luiden de conclusies met betrekking tot de “externe” samenwerking als volgt:

- Ketenpartners zijn veelal niet bekend met de pilot Verbrede Vraagwijzer, alhoewel men wel weet dat de Kredietbank, de Sociaal raadslieden en Individuele voorzieningen deel uitmaken van de Verbrede Vraagwijzer. Er is niet of nauwelijks over de pilot gecommuniceerd.
- De onderlinge samenwerking wordt door elke partner gewaardeerd. Men beoordeelt de samenwerking als snel en goed. Er is een open feedbackcultuur.
- De samenwerking tussen de Verbrede Vraagwijzer en de externe ketenpartners is niet of nauwelijks vormgegeven. Het ontbreekt aan een gezamenlijke visie op de Vraagwijzerfunctie, er is onduidelijkheid over de taken en rollen en werkprocessen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd.
- Ketenpartners zijn geen voorstander van een Vraagwijzer die het voorrecht heeft om als enige organisatie het centraal toegangslotet voordienstverlening te zijn, onder andere omdat de Vraagwijzer bepaalde bevolkingsgroepen niet bereikt.

9 Conclusies

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van het onderzoek naar de implementatie van de Verbrede Vraagwijzer in de vier pilots gepresenteerd. In plaats van het presenteren van de conclusies per onderzoeksvraag is er voor gekozen om de bevindingen op basis van enkele inhoudelijke hoofdthema's te bundelen.

De *algemene* conclusie, vooraf, is dat er in de pilots bij alle betrokkenen groot draagvlak is voor samenwerking in de Verbrede Vraagwijzers. Hoewel velen vinden dat de pilotfase eigenlijk wat kort was, en de samenwerking nog wel zou kunnen worden ontwikkeld, geven de eerste ervaringen veel vertrouwen in het belang en nut van de samenwerking binnen de Vraagwijzer.

9.2 Breed uitvragen

De meeste partijen zijn positief over de 'brede uitvraag' van de generalisten, de Vraagwijzerconsulenten, op basis van de leefgebiedenmatrix van de methodiek ZOEKEN. Het geeft een eerste beeld van de leefsituatie van de klant en mogelijke problemen. De brede uitvraag biedt de specialisten de basisinformatie op grond waarvan de hulpvraag op het eigen vakgebied kan worden uitgediept.

De toepassing van de brede uitvraag door de generalisten is divers te noemen. Er is geen eenduidige lijn te vinden in wanneer de leefgebieden al dan niet volledig wordt toegepast, welke leefgebieden bij welk type klanten wel of juist niet worden uitgevraagd, of de brede uitvraag alleen in de intake wordt uitgevoerd of ook bij vervolgesprek – bijvoorbeeld om veranderingen in de situatie van de klant te monitoren, en op welke wijze de scores op de leefgebieden worden toegekend.

Verder geven specialisten aan dat verdieping van deze eerste diagnose nodig is, omdat bij doorvragen problemen vaak toch een slagje anders zijn dan aanvankelijk is waargenomen. Ook de consulenten vermoeden dat klanten in hun, beperkte want vaak eenmalige, contact niet het achterste van hun tong laten zien. Daarnaast ervaart men dat het toepassen van de brede uitvraag lastiger is voor klanten met psychische problematiek of een verstandelijke beperking.

9.3 Poortwachtfunctie

De consulenten worden geacht de toegang tot de gemeentelijke diensten te reguleren, waarbij het uitgangspunt is dat het aantal mensen dat een beroep doet op die diensten afneemt ten gunste van eigen kracht en sociaal netwerk.

Er is een drietal reguleringsmechanismen geïdentificeerd:

- de Vraagwijzerconsulenten weten mensen te bewegen zelf of met hulp van de omgeving problemen op te lossen óf door inschakeling van een vrijwilliger – en weten zo doorgeleiding naar een specialist te voorkomen;
- de Vraagwijzerconsulenten filteren op basis van objectieve criteria mensen uit, die toch niet in aanmerking komen voor verdere dienstverlening;

- sommige Vraagwijzerconsulenten beïnvloeden burgers door voorlichting over *mogelijke* strenge voorwaarden die aan dienstverlening worden gesteld (ontmoedigingseffect) of juist hoge verwachtingen te wekken over de dienstverlening van specialisten.

Over de eerste twee mechanismen bestaat geen discussie. Het laatste regulerings-mechanisme wordt door de specialisten evenwel niet aanvaardbaar gevonden. Overigens is ook een aantal Vraagwijzerconsulenten daar voorzichtig mee: zij verwijzen bij de minste twijfel door naar de specialisten – de wens van de burger is leidend.

De poortwachtfunctie heeft trouwens niet alleen betrekking op het ‘tegenhouden’, maar ook op het op een adequate manier doorverwijzen: voorkomen van onterechte doorverwijzingen en burgers naar de goede organisatie of professional doorgeleiden. Op dit moment zijn er weinig kwantitatieve aanwijzingen voor een betere kwaliteit van de doorverwijzingen, zoals vermindering van het aantal onterechte aanmeldingen bij specialisten. Soms geven ketenpartners ook aan dat het onduidelijk is op welke gronden burgers wel of niet worden verwezen naar een organisatie en niet naar een andere, vergelijkbare organisatie.

Van de andere kant geven specialisten binnen de Vraagwijzer aan dat, door ‘afoming’ van lichte gevallen en doordat de generalisten al ondersteuning hebben geregeld voor ‘flankerende problemen’, zij nu beter in staat zijn te focussen op hun specialisme bij die individuen die dat het hardste nodig hebben.

9.4 Stimuleren van zelfredzaamheid

De generalisten en specialisten zijn allemaal in meer of mindere mate gericht op het stimuleren van de zelfredzaamheid van de burger. Voor velen is dat een beweging die zich al enkele jaren op hun vakgebied aan het voltrekken is. En iedereen heeft er moeite mee om deze doelstelling te realiseren. Dat geldt meer nog voor het betrekken van het sociaal netwerk van de burger dan voor het inzetten van de ‘eigen kracht’. Men loopt tegen de volgende typen hindernissen aan:

- Kenmerken van de klant: consumentistische attitude (verwacht dat problemen voor hem opgelost worden), gebrekkige competenties, anticiperend gedrag (“vraag niet naar mijn netwerk, want dat heb ik niet”);
- Kenmerken van het netwerk van de klant: klein, geen tijd, gebrekkige competenties, klant wil privacy beschermen;
- Kenmerken van de problematiek: ondersteuning vereist specialistische kennis;
- Kenmerken van de klantrelatie (met name van de generalisten): kort en oppervlakkig, geen vertrouwensband.

Dat neemt niet weg dat soms burgers wel kunnen worden gestimuleerd om zelf stappen te zetten. Bovendien hebben de consulenten de gedeelde ervaring dat kleine successen, bijvoorbeeld een klant heeft zelf succesvol contact gelegd met een organisatie, heel motiverend kunnen werken voor burgers.

Daarnaast verwijst men burgers ook wel naar organisaties die informele ondersteuning door vrijwilligers bieden.

9.5 Professionaliteit van de generalisten

Met name de rol van de generalistisch werkende Vraagwijzerconsulenten is in de pilots veranderd en cruciaal in de toegangsfunctie. De werkwijze van de Vraagwijzerconsulenten is op een aantal belangrijke onderdelen divers te noemen. Nu is dat op zichzelf niet per se 'slecht', omdat de Vraagwijzerconsulenten in specifieke (klant)situaties moeten opereren, die tot op zekere hoogte om maatwerk vragen. Van de andere kant is het wel goed om zich af te vragen of de variatie binnen de bandbreedte van 'professionele standaarden' plaatsvindt en niet te veel afhankelijk is van toeval, persoonlijke voorkeuren, en dergelijke.

De diversiteit heeft onder meer betrekking op het breed uitvragen, de selectiviteit aan de poort, het al dan niet zelf lichte ondersteuning bieden, de gespreksvoering en de introductie van de werkwijze van de Vraagwijzer, de manier en mate waarin zelfredzaamheid wordt getracht te stimuleren, de wijze waarop gesprekken worden afgerond.

Met name ook vanuit de ketenpartners van buiten de Vraagwijzer worden soms twijfels geuit over de professionaliteit van de consulenten. Maar mogelijk heeft dit ook te maken met onduidelijkheid over wat men van deze generalisten kan verwachten.

9.6 Samenwerking in een netwerk

Zoals gezegd, het draagvlak voor samenwerking binnen de Vraagwijzer is groot. Alle partijen zien merites van het op lokaal niveau samenwerken in één loket. De Vraagwijzerconsulenten ervaren dat door de nabijheid van de specialisten de kennis over elkaars dienstverlening verbetert, doorverwijzingen sneller gerealiseerd worden, de informatievoorziening op casusniveau beter verloopt. De specialisten hebben dezelfde ervaring. Bovendien krijgen zij nu (met name de KBR-medewerkers) betere aansluiting op de lokale sociale infrastructuur, waardoor gemakkelijker meervoudige ondersteuning gerealiseerd kan worden. Voorts helpt deze structuur, zoals gemeld, de specialisten om meer te focussen op hun specialisme.

De externe ketenpartners zijn wat meer verdeeld in hun waardering van de Verbrede Vraagwijzer. Een aantal partners merkt eigenlijk niet zoveel verandering, afgezien van de komst van KBR-medewerkers. Men is in het algemeen niet ontevreden over de samenwerking met de Vraagwijzers, maar er is wel behoefte aan meer structurering, zoals afspraken over verwijzingen en overdracht, coördinatie en regie. Er is onduidelijkheid over de beoogde toegangsfunctie van de Vraagwijzers, m.n. de Vraagwijzerconsulenten, ook in relatie tot de komst van de wijkteams. Enkele ketenpartners, die gewend zijn dat burgers zich rechtstreeks bij hen kunnen of konden melden, zijn niet gelukkig met hun positionering in de tweede lijn.

In het algemeen zijn de belangrijkste partijen wel in het samenwerkingsnetwerk van de Vraagwijzers vertegenwoordigd. De belangrijkste vragen leven er zowel bij partijen binnen de Vraagwijzers als bij de ketenpartners over de toekomstige wijkteams en de verhouding van deze teams tot de Verbrede Vraagwijzers. Daarnaast wordt vaak opgemerkt dat men W&I als partner in de lokale netwerken mist, gezien het toenemend aantal hulpvragen die inkomens- en arbeidsmarkt-gerelateerd zijn.

Tot slot wordt de 'casusregie' in de samenwerking gemist. Doel was dat de pilots daar richtinggevende praktijkervaringen over zouden kunnen opleveren, maar dat is niet gebeurd.

9.7 Bereik: volume en aard klantcontact

De instroom van nieuwe klanten per kwartaal is in 2013 in de Verbrede Vraagwijzers verdubbeld. Deze toename is veel sterker dan bij de overige Vraagwijzers. Dat geldt overigens niet voor aanmeldingen bij de specialisten in de Vraagwijzers. Die zijn constant gebleven (IV en SRR) of juist verminderd (KBR). Laatstgenoemde afname is sterker dan in de overige Vraagwijzers en zou een indicatie kunnen zijn van een poortwachter-effect.

De Vraagwijzerconsulenten en Sociaal Raadslieden ervaren een toename van klanten met complexere problemen. Vaak betreft het schuldenproblematiek die verweven is met andere problemen van materiële of immateriële aard. De andere specialisten binnen de Vraagwijzer ervaren geen verandering in de ernst of aard van de problematiek. Wel merken de specialisten dat klanten, door hun gesprekken met de consulenten, al wat meer voorbereid zijn op het beroep dat ook door specialisten op hun eigen verantwoordelijkheid wordt gedaan.

De contacten van de Vraagwijzerconsulenten met de klanten zijn beperkt. In hoofdzaak betreft het eenmalige contacten die gemiddeld nog geen 20 minuten duren. Het beperkte contact begrenst ook de diagnostische mogelijkheden ('breed uitvragen') of het stimuleren van zelfredzaamheid door deze beroepsgroep.

De Vraagwijzerconsulenten ervaren dat zij nu meer tijd kwijt zijn per klant (naast het feit dat het aantal klanten is toegenomen). Die toename is niet te herleiden tot de gesprekstijd per klant (die is stabiel), maar aan klantgebonden activiteiten als het houden van ruggespraak over casussen, maken van afspraken met specialisten, goede registratie ten behoeve van specialisten.

9.8 Facilitaire aspecten

De facilitaire voorwaarden van het werk kan men als banaal ervaren, maar ze zijn zeker niet triviaal gebleken. De faciliteiten zijn, door de specialisten nog meer dan de consulenten, in bijna alle pilots, al is het niet overal even nijpend, als belemmerend ervaren. Het gebrek aan werkplekken, ict-voorzieningen en spreekkamers met voldoende privacy zag men als hinderlijk. In een aantal gevallen heeft dat tot een verminderde aanwezigheid van specialisten in de Vraagwijzer geleid.

Daarbij kan tot slot ook worden opgemerkt dat gebleken is dat sommige basale managementinformatie moeilijk of niet uit bestanden te halen is – noch uit de registratie van de Vraagwijzer, noch uit die van de deelnemende organisaties. Dat heeft soms met de inrichting van het registratiesysteem te maken, soms met het gebruik ervan.

Documentatie

Gemeente Rotterdam (2013), Projectplan pilots in het kader van ontwikkeling, versterking en professionalisering eerste lijn. Een groeidocument. (versie 0.7, d.d. 07-05-2013)

Gemeente Rotterdam (2013), Factsheet pilots Verbrede Vraagwijzer.

Gemeente Rotterdam (2013), Het wijkteam Maatschappelijke Ondersteuning en Vraagwijzer. Toegang in transitie (AWBZ – WMO). (versie 27-08-2013)

Gemeente Rotterdam (2013), Pilot Verbrede Vraagwijzer Charlois. Werkproces en werkbeschrijvingen. (versie 2, d.d. 11-11-2013)

GGD Rotterdam-Rijnmond (2012) Rapportage Vraagwijzer. Gebruik RIS WMO in Rotterdam. Het jaar 2012.

Mouris, A.N. (2011), De Rotterdamse Vraagwijzermethodiek. Vraagverheldering en empowerment 'ZOEKEN' (Zicht op Eigen Kracht en Netwerk).

Wentink, T. (2014), Analyse bestandsgegevens pilots Verbrede Vraagwijzer. Rotterdam: afdeling Onderzoek en Business Intelligence.

Bijlage 1. Methodologische verantwoording

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn achtereenvolgens de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Interviews met de projectleiders van de vier pilots Verbrede Vraagwijzer;
- Bijwonen diverse (werk)overleggen met de stedelijk projectleider Verbrede Vraagwijzer en vertegenwoordigers van de participerende organisaties;
- Interviews met 8 Vraagwijzerconsulenten, 2 medewerkers per pilot;
- Interviews met de specialisten binnen de Verbrede Vraagwijzers:
 - 3 IV-medewerkers resp. in Charlois, Hoogvliet, Noord (tevens werkzaam in IJsselmonde);
 - 3 KBR-medewerkers resp. in Charlois, Hoogvliet (tevens werkzaam in IJsselmonde) en Noord;
 - 4 Sociaal Raadslieden resp. in Charlois, Hoogvliet, Noord en IJsselmonde.
- 38 observaties van klantgesprekken van Vraagwijzerconsulenten:
 - IJsselmonde: 6 gesprekken, allen nieuwe klanten;
 - Noord: 15 gesprekken, waarvan 7 nieuwe klanten en 8 'herhaal-klanten';
 - Charlois: 12 gesprekken, waarvan 5 nieuwe klanten en 7 'herhaal-klanten';
 - Hoogvliet: 6 gesprekken, waarvan 5 nieuwe klanten en 1 'herhaal-klant'.
- Interviews met ketenpartners buiten de Verbrede Vraagwijzers:
 - Charlois:
 - 1 maatschappelijk werkster van st. Dock;
 - 1 casemanager/teamleider van Pit010;
 - 1 maatschappelijk werkster van st. MEE;
 - Hoogvliet:
 - 1 kwartiermaker van het CJG;
 - 1 consulent van st. MEE;
 - 1 maatschappelijk werkster van CVD, afdeling Focus;
 - 1 projectleider/bestuurder van Eigen Koers Hoogvliet;
 - 1 LZN-coördinator;
 - IJsselmonde:
 - 1 Schuldbemiddelaar en 1 casemanager/teamleider van Pit010;
 - 1 Projectleider en 1 coördinator van ANBO, project 'Financiën in Balans';
 - Noord:
 - 1 coach van het wijkteam;
 - 1 maatschappelijk werkster van CVD;
 - 1 teamleider van het ouderenwerk;
 - 1 participatiemakelaar (vh. opbouwwerk) van st. Dock;
 - 1 wijkverpleegkundige van Zichtbare Schakels.

- Analyse van de volgende gegevensbestanden:
 - DOEN, het registratiesysteem van de Vraagwijzers;
 - Gegevensbestanden van KBR;
 - Gegevensbestanden van IV;
 - Gegevensbestanden van de Sociaal Raadslieden.
- Voor de toetsing van de voorlopige bevindingen zijn drie groepsgesprekken gehouden met:
 - 6 Vraagwijzerconsulenten (Noord was niet vertegenwoordigd);
 - 4 specialisten binnen de Vraagwijzer, w.o. 2 KBR-medewerkers, 1 Sociaal Raadsman, 1 IV-medewerker
 - 4 maatschappelijk werkers.

Alle 40 interviews, zowel individuele interviews als groepsgesprekken, zijn op band opgenomen. Van deze interviews zijn uitgebreide samenvattingen gemaakt volgens een vooraf vastgesteld stramien. De gespreksobservaties zijn vastgelegd volgens een vooraf vastgesteld observatieschema. De onderzoekers hebben daarvoor 38 gesprekken van Vraagwijzerconsulenten bijgewoond. De onderzoekers zijn door de consulenten voorgesteld als 'collega's die even mee willen kijken'. In één geval is door een klant bezwaar geopperd en is de observatie gestopt. Het veldwerk heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2013 – februari 2014.

De analyse van de gegevens bestanden is gerapporteerd in een tussentijdse rapportage 'Analyse bestandsgegevens pilots Verbrede Vraagwijzer'. Deze gegevens zijn samen met voorlopige bevindingen uit het kwalitatieve deel van het onderzoek gepresenteerd en besproken in een aantal bijeenkomsten, in februari en maart 2014, die door de projectleider Verbrede Vraagwijzer zijn georganiseerd. Daarbij waren diverse stafmedewerkers en leidinggevenden aanwezig van de in de pilots participerende organisaties.