

Gemeente Zaanstad  
T.a.v. de gemeenteraad  
Postbus 2000  
1500 GA Zaandam

**Datum** 30 januari 2025  
**Ons kenmerk** RZ\_25\_001  
**Behandeld door** C. de Blok  
**Cc** -  
**Onderwerp** Eerste inzichten *Sociale Wijkteams. Opdrachtgeverschap en partnerschap door de gemeente Zaanstad*  
**Bijlage** Toelichting op ons onderzoek, relatie met gemeentelijke evaluatie en onze dataverzameling

Geachte leden van de gemeenteraad,

Deze brief stuur ik u in het kader van ons lopende onderzoek [Sociale Wijkteams. Opdrachtgeverschap en partnerschap door de gemeente Zaanstad](#). De brief bevat inzichten die we hebben opgedaan in ons eerste deelonderzoek. Daarin hebben we ons gericht op de pilot Individuele Begeleiding (hierna: pilot IB, zie kader Context van het eerste deelonderzoek). We sturen u deze brief bij hoge uitzondering tijdens ons lopende onderzoek, om u van hulp te zijn bij de stappen die u met het college doorloopt in het traject Werken in de wijk 2027.

Hieronder presenteren we eerst de onderwerpen die in deze brief aan bod komen. Daarna lichten we toe hoe u deze brief kunt gebruiken. Vervolgens werken we per onderwerp de inzichten uit die we hebben opgedaan. In de bijlage (op pagina 11 van deze brief) staat meer informatie over ons onderzoek en hoe dit zich verhoudt tot de eigen evaluatie van het college, inclusief het [onderzoek van Verwey Jonker](#) naar de sturing van de gemeente op de huidige opdracht aan de Sociale Wijkteams. Ook lichten we daar kort onze aanpak toe.

#### *Onderwerpen in deze brief*

Na analyse van de door ons verzamelde informatie is ons een aantal onderwerpen opgevallen.<sup>a</sup> Het gaat om:

1. Opdrachtgeverschap vanuit de gemeente Zaanstad
  - a. Beperkt zicht op resultaten
2. Partnerschap tussen gemeente en wijkteamorganisaties
  - a. Partnerschap vanaf het begin onderdeel van de opdracht
  - b. Partnerschap positief ervaren
  - c. Partnerschap potentieel kwetsbaar
3. Driehoek gemeente – wijkteamorganisaties – Wmo-aanbieders
  - a. Wmo-aanbieders onvoldoende meegenomen in de gewenste beweging
  - b. Weinig samenwerking in de driehoek

---

<sup>a</sup> Een meer diepgaande analyse van de casussen in het licht van onze onderzoeksvragen volgt in ons eindrapport.

### *Hoe kunt u de inzichten uit deze brief gebruiken?*

Het college heeft u op 30 januari 2025 geïnformeerd over het voorkeursscenario en de overige mogelijke scenario's voor de nieuwe opdracht Werken in de Wijk 2027.<sup>b</sup> Het college vraagt u om een zienswijze.<sup>1</sup> Wij willen u met deze brief ondersteunen bij het vormen en opstellen van uw zienswijze op het voorkeursscenario van het college.

De hierboven genoemde onderwerpen hebben we in deze brief uitgewerkt. Voor elk onderwerp beschrijven we de beleidscontext (zoals de *Maatschappelijke Visie Zaanstad 2021* en het *Strategisch Inkoopbeleid 2023*) gerelateerd aan de huidige opdracht aan de wijkteams.

Aan ieder onderwerp verbinden we steeds een *vraag*, namelijk in hoeverre het college de in de beleidscontext beoogde situatie ook na 2027 wil continueren. We adviseren u om dit bij het college na te gaan, zodat u zich een beeld kunt vormen van de uitgangspunten van het college voor de nieuwe opdracht (en hoe u daartegenover staat).

Daarna volgen *aandachtspunten*. Hiermee richten we de aandacht op de mate waarin het college het onderwerp en de daarop opgedane ervaringen heeft meegewogen in de keuze tussen de scenario's. We adviseren u om op deze punten te letten en indien gewenst het gesprek hierover aan te gaan met het college.

Tot slot: het college heeft aangekondigd u in juni 2025 de uitwerking van het voorkeursscenario voor te zullen leggen voor een zienswijze. U kunt overwegen om het college nu al te vragen de aandachtspunten uit deze brief – evenals de uitgelichte ervaren sterktes en knelpunten – mee te nemen in deze uitwerking.

### *Feitelijk wederhoor*

We hebben deze brief, met uitzondering van de vragen en aandachtspunten, in januari 2025 voor feitelijk wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie, wijkteamorganisaties en de geïnterviewde Wmo-aanbieders<sup>c</sup>.

### *Onderwerpen, inclusief vraag- en aandachtspunten*

Hieronder staan per onderwerp de inzichten die we hebben opgedaan in het eerste deelonderzoek. Als achtergrondinformatie daarbij presenteren we in onderstaand kader Context van het eerste deelonderzoek enige toelichting over (de pilot) IB en de maatschappelijke ondersteuning waar IB deel van uitmaakt.

## **Context van het eerste deelonderzoek**

### *Individuele begeleiding en de pilot Individuele begeleiding*

Individuele begeleiding (IB) is begeleiding aan inwoners op het gebied van sociaal en persoonlijk functioneren, en ondersteuning bij hun administratie en financiën. IB is oorspronkelijk een maatwerkvoorziening binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Tot 2020 waren de Sociale Wijkteams via de gemeentelijke opdracht alleen verantwoordelijk voor de toegang tot IB (door het uitvoeren van de indicatiestelling) en werd de IB uitgevoerd door gecontracteerde Wmo-

<sup>b</sup> Op het moment van schrijven had de gemeente de uitwerking van de scenario's en de keuze van het voorkeursscenario nog niet gereed. Daarom hebben wij dit niet mee kunnen nemen bij het schrijven van deze brief.

<sup>c</sup> We hebben de wijkteamorganisaties en de geïnterviewde Wmo-aanbieders de op hen betrekking hebbende onderdelen van deze brief voorgelegd.

aanbieders. In 2020 is op initiatief van de wijkteamorganisaties en met goedkeuring van de gemeente een pilot gestart om een deel van deze ondersteuning zelf te geven. Binnen de pilot werd IB daarmee een voorliggende voorziening, dat wil zeggen een voorziening waarvoor geen indicatie nodig is. Binnen de pilot gaat het alleen om lichte vormen van ondersteuning bij sociaal en persoonlijk functioneren en bij administratie en financiën (de zogenoemde 'lichte profielen'); meer complexe vormen van ondersteuning worden nog altijd door Wmo-aanbieders geleverd.<sup>d</sup>

De pilot liep van 2020 tot en met 2023 en werd in de vorm van een aanvullende opdracht voor de wijkteams gefinancierd met middelen vanuit het gemeentelijke Wmo-budget. Omdat de gemeente de pilot succesvol achtte, maakt IB per 2024 deel uit van het thema maatschappelijke ondersteuning binnen de brede opdracht<sup>e</sup> van de wijkteams.

#### *Maatschappelijke ondersteuning in Zaanstad<sup>2</sup>*

Maatschappelijke ondersteuning is een van de acht thema's binnen de brede opdracht aan de Sociale Wijkteams. Door het uitvoeren van maatschappelijke ondersteuning geven de Sociale Wijkteams gemandateerd uitvoering aan de Wmo.<sup>3</sup> De Sociale Wijkteams zijn niet de enige partij die in Zaanstad maatschappelijke ondersteuning levert. Deze ondersteuning is op drie niveaus georganiseerd, namelijk:

- De nulde lijn: dit is de informele ondersteuning en bestaat uit ondersteuning en begeleiding door vrijwilligers en mensen uit het eigen netwerk (waaronder mantelzorgers).
- De eerste lijn: dit zijn de algemene voorzieningen die voor iedereen (meestal kosteloos) beschikbaar zijn. Hieronder vallen bijvoorbeeld begeleiding door een wijkteammedewerker, ondersteuning door een onafhankelijke cliëntondersteuner, en allerlei wijkgerichte activiteiten en diensten die worden georganiseerd door de Sociale Wijkteams of andere maatschappelijke organisaties.
- De tweede lijn: dit is gespecialiseerde ondersteuning waarvoor een inwoner een indicatie van het Sociale Wijkteam moet krijgen. De tweede lijn biedt zorg op maat voor bewoners die met de nulde en eerste lijn onvoldoende geholpen zijn. De gemeente Zaanstad contracteert samen met gemeenten uit de regio de tweedelijns-ondersteuning bij Wmo-aanbieders.

De gemeente beoogt de kosten voor de maatschappelijke ondersteuning houdbaar te houden. Dat wil ze bereiken door een verschuiving van de tweedelijnszorg naar de eerste en nulde lijn. Partijen in de tweede lijn en eerste lijn, zoals Wmo-aanbieders en wijkteamorganisaties, dienen hiertoe samen te werken met elkaar en met de gemeente.

---

<sup>d</sup> Het overgrote deel van IB wordt nog altijd geleverd door de Wmo-aanbieders. In totaal geeft de gemeente Zaanstad zo'n 12 à 13 miljoen euro uit aan Dagbesteding en begeleiding. Daarbinnen gaat de pilot over ongeveer een half miljoen euro per jaar. Bron: Interview, 18 november 2024. Mede door indexatie ligt de waarde voor IB in de brede opdracht voor de wijkteams inmiddels op ruim € 650.000 (peiljaar 2024). Bron: Reactie op feitelijk wederhoor, 23 januari 2025.

<sup>e</sup> Hierdoor maakt IB nu ook onderdeel uit van het integrale budget dat de wijkteamorganisaties ontvangen.

## 1. Opdrachtgeverschap vanuit de gemeente Zaanstad

### *Beleidscontext*

Door de aanbesteding van de opdracht van de Sociale Wijkteams in 2018 is de gemeente opdrachtgever en zijn de drie organisaties die de Sociale Wijkteams uitvoeren opdrachtnemers. De opdrachtnemers zijn verplicht om uitvoering te geven aan de opdracht zoals die is vastgelegd in het *Programma van Eisen* en de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst.<sup>4</sup> De gemeente monitort de uitvoering van de opdracht en stuurt op resultaten.<sup>5</sup> Om zicht te krijgen en te houden op de resultaten en de kosteneffecten daarvan kijkt gemeente Zaanstad naar de kwaliteit van de uitvoering enerzijds, en de kwantiteit en de kosten anderzijds.<sup>6</sup>

### **Knelpunt: beperkt zicht op resultaten**

#### *Pilot IB: focus monitoring op één doel*

Met de pilot IB streefden de gemeente en wijkteamorganisaties drie doelen na: een kostenbesparing op het Wmo-budget doordat er minder indicaties voor lichte vormen van IB zouden worden afgegeven (wat aansluit bij de beweging van de tweede lijn naar de eerste en nulde lijn), positieve gevolgen voor inwoners<sup>f</sup> en meer werkplezier voor de medewerkers van de Sociale Wijkteams.<sup>g</sup> We stellen vast dat de gemeente in de praktijk gedeeltelijk zicht had op het doelbereik van de pilot IB.

Dat komt doordat de primaire focus van de monitoring lag op een van de drie doelen: de kostenbesparing op het Wmo-budget. De andere twee doelen werden minder systematisch en uitvoerig gemonitord. Een half jaar na de start van de pilot heeft de gemeente eenmalig een beperkt representatief evaluatieonderzoek uitgevoerd bij twee wijkteams van een van de wijkteamorganisaties met aandacht voor de doelen voor cliënten en medewerkers.<sup>h</sup> Daarnaast voerde de gemeente periodieke voortgangsgesprekken met de wijkteamorganisaties, waaronder een evaluatiegesprek in 2023.<sup>7</sup> In deze gesprekken was de gemeente grotendeels afhankelijk van datgeen de wijkteamorganisaties naar voren brachten.<sup>i</sup>

#### *Pilot IB: monitoring kostenbesparing*

Het monitoringsysteem dat nodig is om het doelbereik te kunnen nagaan, is niet bij aanvang van de pilot ingericht. Pas toen de pilot al anderhalf jaar liep, heeft de gemeente een spreadsheet opgesteld waarmee ze zicht hield op het verwachte aantal en het daadwerkelijk aantal afgegeven indicaties IB. In de beleving van betrokkenen was dit een niet-volledige en complexe manier om de resultaten van de pilot te monitoren.<sup>8</sup> Zo laat de ingerichte monitoring bijvoorbeeld niet zien aan hoeveel cliënten de wijkteams IB

---

<sup>f</sup> Inwoners zouden te maken krijgen met minder hulpverleners, meer regie krijgen, geen eigen bijdrage meer hoeven te betalen, en sneller in beeld komen bij het Sociale Wijkteam. Bron: Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Ontwikkelingen sociale wijkteams 2021*, 26 januari 2021. De wijkteamorganisaties voegen toe dat zij, doordat ze in de wijk werken, het aanbod in de nulde en eerste lijn kennen waardoor ze bewoners daar makkelijk naartoe leiden. Bron: Reactie op feitelijk wederhoor, 15 januari 2025.

<sup>g</sup> Voor medewerkers zou de pilot een verrijking van de werkzaamheden betekenen. Bron: Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Ontwikkelingen sociale wijkteams 2021*, 26 januari 2021.

<sup>h</sup> Deze evaluatie richtte zich naast de beoogde kostenbesparing ook op de ervaringen van medewerkers en inwoners. Hoewel de evaluatie een eerste inzicht biedt in deze ervaringen, is de representativiteit beperkt. De ambtelijke organisatie geeft aan dat er na een jaar ook een groot onderzoek is gedaan, wij hebben dit document niet ontvangen en kunnen dit niet verifiëren. Bron: Gemeente Zaanstad, Rapport *Evaluatie pilot individuele begeleiding*, 2021; Interview, 15 november 2024.

<sup>i</sup> Zo vroeg de gemeente wijkteamorganisaties voorafgaand aan het evaluatiegesprek in 2023 om een format in te vullen. Hierna heeft de gemeente besloten om de pilot en het budget toe te voegen als onderdeel aan de standaard opdracht aan de wijkteams. Bron: Reactie op feitelijk wederhoor, 23 januari 2025.

bieden en wat de IB voor deze cliënten en voor de bedrijfsvoering betekent.<sup>j</sup> Daarbij was de spreadsheet dusdanig complex dat die voor de wijkteamorganisaties moeilijk te begrijpen was zonder toelichting van de gemeente.

Toch hielp de spreadsheet volgens de gemeente om te sturen op een lager aantal indicaties voor door de Wmo-aanbieders geleverde IB. Volgens de ambtelijke organisatie leidde deze sturing tot de gewenste kostenbesparing.<sup>9</sup> De gemeente heeft echter niet onderzocht of er nog andere redenen kunnen zijn voor het lagere aantal afgegeven indicaties.<sup>10</sup>

Bij het overhevelen van IB naar de reguliere opdracht<sup>k</sup> per 2024 is ook de manier van monitoren 'regulier' geworden.<sup>l</sup> De gemeente heeft in de uitvoeringsovereenkomst geen nadere verplichtingen of beoogde resultaten voor IB opgenomen.<sup>m</sup> De gemeente heeft nog steeds zicht op het aantal IB-indicaties dat de wijkteams afgeven, maar niet op hoeveel IB de Sociale Wijkteams zelf bieden.<sup>11</sup> Dit maakt dat de gemeente voor zicht op de IB door de Sociale Wijkteams afhankelijk is van wat de wijkteamorganisaties aandragen tijdens de halfjaarlijkse resultaatgesprekken.<sup>12</sup>

#### *Brede opdracht: uitdaging in monitoring*

De ervaren uitdagingen in de monitoring rondom de pilot IB staan niet op zichzelf, maar zijn een bredere uitdaging in de opdracht aan de Sociale Wijkteams. In het *Programma van Eisen* en de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomsten heeft de gemeente vastgelegd op welke resultaten ze wil sturen. Ook stelt de gemeente dat zij de meeste resultaatindicatoren inzichtelijk maakt.<sup>13</sup> Zowel de gemeente als de wijkteamorganisaties geven echter aan dat het monitoringstelsel verouderd is. Enkel voor de Wmo-gerelateerde werkzaamheden beschikt de gemeente over een dashboard, terwijl de opdracht aan de wijkteams breder is.<sup>14</sup> De gemeente is qua sturingsinformatie grotendeels afhankelijk van de wijkteamorganisaties. Zij rapporteren ieder half jaar op verhalende wijze over de voortgang op de eisen uit de opdracht.<sup>15</sup> We zien het gebrek aan een adequaat monitoringssysteem als risico voor een beperkt zicht op de resultaten, wat ervoor zorgt dat de gemeente lastig op deze resultaten kan sturen.

**Vraag:** we adviseren de raad om het college te vragen of het per 2027 wil blijven monitoren en sturen op basis van resultaten op kwaliteit, kwantiteit en kosten.

**Aandachtspunten:** als het college wil blijven monitoren en sturen op resultaten op kwaliteit, kwantiteit en kosten, dan adviseren we de raad om na te gaan of het college:

- in elk scenario heeft meegewogen in hoeverre het mogelijkheden biedt voor deze vorm van monitoren en sturen;
- bij het voorkeursscenario voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de ervaren knelpunten in de huidige monitoring en sturing opgelost kunnen worden.

---

<sup>j</sup> De wijkteamorganisaties hebben op een aantal van deze onderwerpen en elk op hun eigen manier een registratie bijgehouden, omdat het registratiesysteem van de gemeente hier niet geschikt voor is. Bron: Interview, 21 november 2024; Interview, 28 november 2024; Interview, 4 december 2024; Reactie op feitelijk wederhoor, 23 januari 2025.

<sup>k</sup> Hierbij gaat het alleen om het deel Individuele Begeleiding dat de Sociale Wijkteams uitvoeren, dus de lichte profielen.

<sup>l</sup> Dat wil volgens de ambtelijke organisatie zeggen dat de gemeente kijkt naar onderwerpen als de financiële ontwikkelingen, wachtlijsten en een meer kwalitatieve bespreking van de ontwikkelingen bij de wijkteams en in de wijken. Bron: Reactie op feitelijk wederhoor, 23 januari 2025.

<sup>m</sup> Dit is een bewuste keuze geweest om de administratieve druk voor de medewerkers laag te houden, benadrukt de ambtelijke organisatie. Bron: Reactie op feitelijk wederhoor, 23 januari 2025.

## 2. Partnerschap tussen gemeente en wijkteamorganisaties

### *Beleidscontext*

In 2018 legde de gemeente in de aanbesteding de nadruk op partnerschap en gezamenlijkheid.<sup>16</sup> Zo schreef de gemeente in het *Programma van Eisen*: “Om de doorontwikkeling vorm te geven is een hechte samenwerking tussen gemeente Zaanstad en opdrachtnemers noodzakelijk. Opdrachtnemers zijn hiermee ook partners<sup>n</sup> van de gemeente Zaanstad”.<sup>17</sup> Ook in de *Maatschappelijke Visie 2021* stelt de gemeente dat samenwerking met partijen in het veld – als partner van elkaar – van belang is. Tegelijkertijd erkent de gemeente dat het samengaan van de rol van partner met die van opdrachtgever en financier, de samenwerking ingewikkeld kan maken.<sup>18</sup>

### **Sterkte: insteek op partnerschap vanaf het begin onderdeel van de opdracht**

#### *Brede opdracht: samenwerkingsovereenkomst*

De drie wijkteamorganisaties en de gemeente hebben eind 2018 het partnerschap vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst voor twee jaar, met als doel “om in gezamenlijkheid aan ontwikkelopgaven te werken, kennis over te dragen en van elkaar te leren”.<sup>19</sup> De primaire focus van deze overeenkomst lag op zaken die zich buiten de (uitvoering van) de bestaande opdracht aandienen en die gezamenlijk opgepakt en ontwikkeld zouden moeten worden.<sup>20</sup> De jaarlijks op te pakken zaken werden vastgelegd in een gezamenlijk vastgestelde ontwikkelagenda.<sup>21</sup>

De samenwerkingsovereenkomst is na 2020 niet verlengd. De gemeente zag hier geen noodzaak toe omdat de samenwerking goed liep.<sup>22</sup> De betrokken partijen geven aan dat het partnerschap in het licht van de oorspronkelijke overeenkomst in de praktijk verder vorm heeft gekregen.<sup>23</sup>

### **Sterkte: partnerschap positief ervaren**

#### *Pilot IB: voorbeeld van partnerschap*

De pilot IB wordt genoemd als een voorbeeld van partnerschap.<sup>24</sup> De gemeente gaf ruimte aan een idee vanuit de wijkteamorganisaties en benutte de expertise van de wijkteams bij de invulling van de pilot.<sup>25</sup>

#### *Brede opdracht: openheid en vertrouwen*

De wijkteamorganisaties en de gemeente zijn ook in bredere zin positief over hun partnerschap. Ze noemen als kenmerken: de aanwezigheid van vertrouwen, openheid naar elkaar, ruimte voor het uitwisselen van ideeën en het serieus nemen van en acteren op elkaars inbreng.<sup>26</sup> Het partnerschap wordt door alle partijen gezien als een voorwaarde om gezamenlijk te ontwikkelen en de expertise van de Sociale Wijkteams te benutten.<sup>27</sup>

### **Knelpunt: partnerschap gezien als potentieel kwetsbaar**

#### *Brede opdracht: beperkte inbedding*

Het partnerschap lijkt beperkt ingebed in de bredere gemeentelijke organisatie. Een combinatie van factoren lijkt hierin een rol te spelen. Zo is er geen vervolg gegeven aan de initiële samenwerkingsovereenkomst, met kaders en uitgangspunten voor het partnerschap. Het partnerschap is op onderdelen verder uitgedacht in een werkgroep, maar vastlegging hiervan ontbreekt. Bovendien zijn door de brede opdracht van de wijkteams veel gemeentelijke afdelingen zijdelings en incidenteel

---

<sup>n</sup> Waar opdrachtgeverschap over het algemeen wordt geassocieerd met verantwoording en gemeentelijke sturing, is partnerschap verbonden aan uitgangspunten zoals gelijkwaardigheid en gezamenlijkheid. Bron: Ferry Wester, Sturingsmodellen, in *Sturing in de Wmo-praktijk*, ed. Ferry Wester, Martha van Biene, Margriet Braun en Inge Scheijmans (MOVISIE, 2013); [Effectief opdrachtgeverschap](#), geraadpleegd op 18 december 2024.

betrokken. Wijkteamorganisaties merken dat de samenwerking per gemeenteafdeling verschilt; waar afdelingen die doorlopend en intensief met de wijkteamorganisaties werken dit doen vanuit de hiervoor genoemde kenmerken van partnerschap, dragen afdelingen die op meer afstand staan dit partnerschap in mindere mate uit.<sup>28</sup> Dat belemmert samenwerking over en weer.<sup>29</sup>

Wel zet de gemeente stappen om dit laatste punt te verbeteren. Het inrichten van ketens – waarbinnen de gemeente stuurt op deelthema's van de brede opdracht – en een daarbij passende overlegstructuur draagt volgens betrokkenen bij aan het breder inbedden van partnerschap in de gemeentelijke organisatie.<sup>30</sup>

#### *Brede opdracht: vervlechting van rollen*

Gemeente en wijkteamorganisaties geven aan dat ze zich bewust zijn van het samengaan van de gemeentelijke rol van opdrachtgever met die van partner en ze dit wanneer nodig bespreekbaar maken.<sup>31</sup> Mogelijke risico's die voortkomen uit het samengaan van de rollen heeft de gemeente niet in beeld gebracht.<sup>32</sup> In de praktijk loopt het samengaan van de rollen volgens betrokkenen meestal goed.<sup>33</sup> Wijkteamorganisaties geven aan dat de gemeente hen tot dusver nooit 'hard' hoefde af te rekenen, omdat zij de opdracht goed uitvoeren.<sup>34</sup> Hierdoor levert de vervlechting van rollen tot nu toe geen problemen op.

Desondanks zou er spanning kunnen ontstaan tussen vertrouwen geven vanuit partnerschap, en gevraagde verantwoording of duidelijke sturing vanuit opdrachtgeverschap. Dit is kwetsbaar omdat er geen concrete en heldere afspraken zijn gemaakt over rollen en de wijze van handelen daarbinnen. Bovendien komen de twee rollen vooral samen in één gemeentelijke functie, namelijk die van contractmanager.<sup>35</sup>

**Vraag:** we adviseren de raad om het college te vragen of het in de toekomst met de wijkteams in partnerschap wil blijven werken en ontwikkelen.

**Aandachtspunten:** als het college het partnerschap wil behouden, dan adviseren we de raad om na te gaan of het college:

- in elk scenario heeft meegewogen in hoeverre het mogelijkheden biedt voor het werken in partnerschap;
- bij het voorkeursscenario voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat hierin de ervaringen (sterktes en knelpunten) meegenomen worden die in het huidige partnerschap zijn opgedaan.

### 3. Samenwerking in de driehoek van gemeente, wijkteamorganisaties en Wmo-aanbieders

#### *Beleidscontext*

Om inwoners beter en tegen lagere kosten te bedienen, zet de gemeente Zaanstad vanaf 2012 in op een verschuiving naar 'ondersteuning dichtbij', onder meer door inzet op preventie, zelfredzaamheid en een integrale benadering van vraagstukken van inwoners en huishoudens.<sup>36</sup> De beweging van de tweede lijn naar de eerste en de nulde lijn is volgens de gemeente een van de voornaamste middelen om de kosten omlaag te brengen.<sup>37</sup> Door de jaren heen benadrukt de gemeente in toenemende mate het belang van samenwerking om deze verschuiving te realiseren, bijvoorbeeld tussen de wijkteams en vele (keten)partners in de wijk en tussen de gemeente en de wijkteams.<sup>38</sup> Ook de *Maatschappelijke Visie 2021* reflecteert het belang dat de gemeente hecht aan brede samenwerking en de rol die ze daarin voor zichzelf ziet: "De integrale aanpak staat of valt met samenwerking in de stad. De gemeente moet verbindingen met en tussen de betrokken partijen leggen en bewaken. [...] Alles ten dienste van de gezamenlijke maatschappelijke opdracht van een evenwichtige en rechtvaardige stad". De gemeente zegt toe te willen naar een "langdurig partnerschap met partners die elkaar juist aanvullen, weten te versterken en

benutten". Daarbij dienen onderlinge concurrentie en (deels) overlappende opdrachten vermeden te worden.<sup>39</sup>

### **Knelpunt: Wmo-aanbieders onvoldoende meegenomen in de gewenste beweging**

*Pilot IB: communicatie over pilot*

Met de pilot IB zet de gemeente een concrete stap in de beoogde beweging van de tweede lijn naar de eerste lijn. Dit heeft een direct effect op de Wmo-aanbieders omdat de Sociale Wijkteams een deel van hun (toekomstige) cliënten overnemen. In hun voorstellen voor de pilot benoemen de wijkteamorganisaties het risico dat dit op weerstand van de Wmo-aanbieders kan stuiten. Zij vragen van de gemeente om met de Wmo-aanbieders over de pilot te communiceren en zo de weg vrij te maken voor een goede samenwerking tussen de Wmo-aanbieders en de wijkteams.<sup>40</sup>

Ook de gemeente zelf erkent dat de gevolgen voor Wmo-aanbieders ingrijpend kunnen zijn, en heeft zich voorafgaand aan de pilot voorgenomen met hen te bespreken wat zij nodig hebben om de gewenste beweging te faciliteren.<sup>41</sup> Uit documentatie<sup>42</sup> en onze gesprekken met Wmo-aanbieders, wijkteamorganisaties en de ambtelijke organisatie blijkt echter dat de gemeente dit heeft nagelaten. De Wmo-aanbieders hoorden pas over de pilot toen deze al in gang was gezet. Sommige hoorden dit in de uitvoering, anderen lazen over de pilot in de Wmo-nieuwsbrief van de gemeente.<sup>43</sup>

Dit heeft bij sommige Wmo-aanbieders veel onrust onder de medewerkers veroorzaakt. Een deel van de cliënten die zij begeleidden kreeg geen herindicatie en moest aan het wijkteam worden overgedragen. Zoals de wijkteamorganisaties al voorspelden heeft dit tot weerstand bij Wmo-aanbieders geleid. Dit heeft een negatief effect gehad op de relatie tussen de wijkteamorganisaties en Wmo-aanbieders.<sup>44</sup>

De gemeente heeft besloten om de IB die wijkteams in de pilot leverden vanaf 1 januari 2024 onderdeel te maken van de reguliere brede opdracht van de wijkteams. Desgevraagd geven de Wmo-aanbieders aan dat de gemeente hen voorafgaand aan deze beslissing niet naar hun mening over en ervaringen met de pilot heeft gevraagd.<sup>45</sup> Ook zijn ze niet geïnformeerd over de beslissing. Daarmee lijkt de gemeente niet geleerd te hebben van de eerdere onvrede over het niet (tijdig) informeren van de Wmo-aanbieders over de pilot.

*Pilot IB: rol Wmo-aanbieders in beweging van tweede lijn naar eerste en nulde lijn*

De gemeente presenteert de verschuiving van een deel van de IB van de Wmo-aanbieders naar de wijkteams vooral als een kostenbesparing. Daardoor voelen Wmo-aanbieders zich door de gemeente niet erkend in hun eigen streven zorg af te schalen. De Wmo-aanbieders zouden graag vooraf bij de pilot zijn betrokken. Zij willen ook zelf een rol spelen in de beweging naar de eerste en nulde lijn en mogelijkheden verkennen om de begeleiding die de wijkteams geven onder dezelfde voorwaarden aan te bieden.<sup>46</sup> De nauwere en meer dichtgetimmerde opdracht geeft de Wmo-aanbieders hiertoe weinig ruimte, erkent ook de ambtelijke organisatie.<sup>47</sup>

### **Knelpunt: weinig samenwerking in driehoek**

*Pilot IB: dubbele rol*

Rondom de IB hebben de wijkteams een dubbele rol: zij beslissen of een inwoner een Wmo-indicatie krijgt

---

<sup>9</sup> Ondanks dat een van de Wmo-aanbieders in 2021 heeft voorgesteld om met alle partijen in de driehoek de pilot ketenbreed te evalueren. Bron: Brief Wmo-aanbieder, *Evaluatie pilot individuele begeleiding en andere pilots*, 6 september 2021.



voor IB door de tweede lijn, of dat zij zelf de IB geven.<sup>p</sup> In feite maakt de gemeente de wijkteams naast opdrachtnemer ook opdrachtgever.<sup>48</sup> Sommige Wmo-aanbieders zijn kritisch over deze dubbele rol, met name waar het gaat over het ondervangen van het mogelijke risico dat inwoners met een zwaardere hulpvraag (te) laat worden doorverwezen naar een Wmo-aanbieder.<sup>49</sup>

#### *Pilot IB: wederzijds onbegrip*

Tijdens onze gesprekken met Wmo-aanbieders en wijkteamorganisaties viel op dat er over en weer sprake is van wantrouwen en onbegrip. Bij Wmo-aanbieders leven twijfels over de expertise van de wijkteams om de IB te geven.<sup>50</sup> Bij de wijkteamorganisaties speelt het idee dat Wmo-aanbieders cliënten langer begeleiden dan nodig is en de eerste en nulde lijn te weinig inzetten – mogelijk om zelf geen cliënten te verliezen.<sup>51</sup> Beide partijen zeggen graag te willen samenwerken rondom de overdracht en begeleiding van cliënten, maar ervaren dat de communicatie soms moeizaam verloopt. Bij enkele casussen kwamen de partijen er onderling niet uit. De ambtelijke organisatie geeft aan dat ze met individuele Wmo-aanbieders en wijkteams om de tafel heeft gezeten om hierbij te faciliteren.<sup>52</sup>

#### *Pilot IB: kerngroep*

Naar aanleiding van de onrust onder Wmo-aanbieders over de pilot IB heeft de gemeente na aanvang van de pilot twee bijeenkomsten georganiseerd waar zowel de wijkteamorganisaties als de Wmo-aanbieders bij aanwezig waren.<sup>53</sup> Uit verslaglegging maken we op dat er een tijdelijke kerngroep is geformeerd om de samenwerking tussen beide partijen te verbeteren. Deze kerngroep stelde zichzelf ten doel om tot besluiten en samenwerkingsafspraken op zowel regionaal, lokaal als wijkniveau te komen en zichzelf daarna op te kunnen heffen.<sup>54q</sup> We hebben niet kunnen vaststellen dat deze besluiten en afspraken daadwerkelijk tot stand zijn gekomen.

#### *Brede opdracht: overleg tussen Sociale Wijkteams, Wmo-aanbieders en gemeente*

De gemeente, wijkteamorganisaties en Wmo-aanbieders (de driehoek) spreken elkaar niet in een vast, structureel overleg.<sup>55</sup> Wmo-aanbieders geven in onze gesprekken aan behoefte te hebben aan meer overleg tussen de driehoek. Zo zou een Wmo-aanbieder graag met de driehoek de ontwikkelingen in zorgbehoeften in kaart brengen en bespreken waar overlap zit in de opdrachten.<sup>56</sup> In de praktijk ontbreekt momenteel de hiervoor benodigde overlegstructuur.

**Vraag:** we adviseren de raad om het college te vragen of het wil blijven inzetten op de beweging van de tweede naar de eerste en nulde lijn binnen Werken in de wijk 2027 door middel van samenwerking in de driehoek van de gemeente, Sociale Wijkteams en Wmo-aanbieders.

**Aandachtspunten:** als het college wil blijven inzetten op de gezamenlijke beweging van de tweede naar de eerste en nulde lijn, dan adviseren we de raad om na te gaan of het college:

- voor elk scenario voldoende in beeld heeft gebracht of (en hoe) het mogelijkheden biedt voor het bevorderen van samenwerking in de driehoek van gemeente, Sociale Wijkteams en Wmo-aanbieders in de beweging naar de eerste en nulde lijn;

---

<sup>p</sup> Deze dubbele rol hebben de wijkteams ook op andere onderdelen van de gemeentelijke opdracht. Het is hun primaire taak om te kijken wat er in de nulde en eerste lijn mogelijk is en welke ondersteuning geïndiceerd moet worden.

<sup>q</sup> De kerngroep is omgevormd naar een werkgroep die zich bezighoudt met het ondersteuningsplan. Deze werkgroep heeft afspraken gemaakt over verschillende elementen rondom het ondersteuningsplan. Bron: Gemeente Zaanstad, *Verslag overlegtafel*, 6 oktober 2022; Werkgroep Ondersteuningsplan, *Overdracht rond ondersteuningsplan*, 20 februari 2023.

- bij het voorkeursscenario voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het voorkeursscenario de mogelijkheid biedt om de gezamenlijke beweging naar de eerste en nulde lijn te bevorderen.

### **Afsluiting**

We hebben deze brief gestuurd om u als raad te ondersteunen bij het vormen en opstellen van uw zienswijze op het voorkeursscenario van het college, op basis van de inzichten die we hebben opgedaan in het eerste deel van ons onderzoek. Met onze vraag- en aandachtspunten geven we u handvatten om u te helpen een oordeel te vormen over de keuzes die het college heeft gemaakt. In ons eindrapport, dat wij openbaar maken in juni 2025, volgt een meer diepgaande analyse van de casussen in het licht van onze onderzoeksvragen.

Ik hoop u voor nu afdoende te hebben geïnformeerd. Indien u nog vragen heeft of meer toelichting wilt op de inhoud van deze brief of de manier waarop u deze kunt gebruiken, neem dan gerust contact op met mij.

Met vriendelijke groet,



A.L. Daalder  
directeur Rekenkamer Amsterdam-Zaanstad

# Bijlage – Toelichting op ons onderzoek, relatie met gemeentelijke evaluatie en onze dataverzameling

## *Onderzoek Sociale Wijkteams – opdrachtgeverschap en partnerschap*

In ons onderzoek richten we ons op de vraag hoe de gemeente haar twee rollen als opdrachtgever en partner heeft ingevuld en hoe dat de effectiviteit van de Sociale Wijkteams heeft beïnvloed. We kijken daarvoor naar een aantal deelopdrachten van de gemeente aan de Sociale Wijkteams. De eerste deelopdracht die we hebben onderzocht is de pilot Individuele Begeleiding (zie kader Context van het eerste deelonderzoek).

Zoals u weet lopen de contracten met de drie aanbestede partijen van de Sociale Wijkteams af op 31 december 2026. Binnen het traject Werken in de wijk 2027 bereidt het college de nieuwe opdracht per 1 januari 2027 voor.

Wij voeren ons onderzoek eigenstandig uit, los van het gemeentelijke traject Werken in de wijk 2027. Om u zo goed mogelijk te ondersteunen in de stappen die u met het college doorloopt<sup>r</sup>, hebben wij u toegezegd ons onderzoek gefaseerd uit te zullen voeren.<sup>57</sup> Hierdoor kunnen we inzichten uit ons eerste deelonderzoek via deze brief met u delen. Deze informatie kunt u gebruiken bij het vormen en opstellen van uw zienswijze op het voorkeursscenario van het college.

## *Rapport Verwey Jonker in gemeentelijke evaluatie*

Het college heeft op 14 november 2024 de eigen evaluatie met u gedeeld.<sup>58</sup> Onderdeel van die evaluatie is een onderzoek van Verwey Jonker naar de sturing van de gemeente op de huidige opdracht aan de Sociale Wijkteams.<sup>59</sup> Het vraagstuk dat Verwey Jonker heeft onderzocht overlapt deels met ons onderzoek. De door ons gepresenteerde onderwerpen 1.a tot en met 2.c komen dan ook in meer of mindere mate terug in het rapport van Verwey Jonker. Punten 3.a en 3.b zijn aanvullend en volgen uit de inzichten die we opdeden door analyse van de pilot IB.

## *Dataverzameling eerste deelonderzoek*

Voor dit eerste deelonderzoek interviewden we vier ambtenaren en zes medewerkers van de drie wijkteamorganisaties. Een aantal van deze gesprekspartners spraken we meer dan één keer. Allen waren betrokken bij de pilot IB en bij de (uitvoering van) de bredere gemeentelijke opdracht aan de wijkteams. Ook spraken we met drie Wmo-aanbieders die individuele begeleiding uitvoeren. Daarnaast vroegen we documenten op over de pilot IB (zoals projectplannen, evaluaties en andere verslaglegging) en over de opdracht aan de Sociale Wijkteams in brede zin (zoals Uitvoeringsovereenkomsten en verslagen van resultaatgesprekken).

---

<sup>r</sup> De gemeenteraad wordt in het gemeentelijke proces op twee momenten door het college om een zienswijze gevraagd, in februari 2025 en medio juni 2025. Bron: Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Evaluatie t.b.v. werken in de wijk 2027*, 14 november 2024.

## Eindnoten

---

<sup>1</sup> Gemeente Zaanstad, *B&W voorstel en besluitnota Werken in de wijk 2027 scenario's*, 30 januari 2025; Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Evaluatie t.b.v. werken in de wijk 2027*, 14 november 2024.

<sup>2</sup> Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen 2019*, 4 april 2018.

<sup>3</sup> Gemeente Zaanstad, *Mandaatbesluit Sociale Wijkteams gemeente Zaanstad 2018*, geldend met terugwerkende kracht vanaf 1 mei 2023.

<sup>4</sup> Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018; Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsovereenkomst Sociaal Wijkteam 2021; 2022; 2023; 2024*.

<sup>5</sup> Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsovereenkomst Sociaal Wijkteam 2021; 2022; 2023; 2024*.

<sup>6</sup> Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018, p. 28.

<sup>7</sup> Interview, 3 december 2024; Interview, 15 november 2024.

<sup>8</sup> Interview, 14 november, Interview, 21 november 2024; Interview, 28 november 2024; Interview, 4 december 2024.

<sup>9</sup> Interview, 21 november 2024.

<sup>10</sup> Interview, 18 november 2024.

<sup>11</sup> Interview, 18 november 2024.

<sup>12</sup> Interview, 14 mei 2024.

<sup>13</sup> Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018.

<sup>14</sup> Interview, 16 juli 2024; Interview, 14 mei 2024.

<sup>15</sup> Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018; Interview, 14 november 2024.

<sup>16</sup> Interview, 14 november 2024.

<sup>17</sup> Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018, p. 8.

<sup>18</sup> Gemeente Zaanstad, *Maatschappelijke Visie Zaanstad – naar een evenwichtige en rechtvaardige stad*, 2021.

<sup>19</sup> Gemeente Zaanstad, *Samenwerkingsovereenkomst Hoofdaannemerschap Sociaal wijkteam, 2019 – 2020*, 21 november 2018, p. 2.

<sup>20</sup> Gemeente Zaanstad, *Samenwerkingsovereenkomst Hoofdaannemerschap Sociaal wijkteam, 2019 – 2020*, 21 november 2018; Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018; Interview, 14 mei 2024.

<sup>21</sup> Interview, 21 november 2024.

<sup>22</sup> Interview, 14 mei 2024.

<sup>23</sup> Interview, 14 november 2024; Interview, 21 november 2024.

<sup>24</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Ontwikkelingen sociale wijkteams 2021*, 26 januari 2021; Interview, 21 november 2024; Interview, 4 december 2024.

<sup>25</sup> Interview, 21 november 2024.

<sup>26</sup> Interview, 18 november 2024; Interview, 14 november 2024; Gemeente Zaanstad, *Overleg stuurgroep sociale wijkteams*, 15 september 2022.

<sup>27</sup> Interview, 21 november 2024; Interview, 14 november 2024; Interview, 15 november 2024.

<sup>28</sup> Interview, 28 november 2024; Interview, 4 december 2024, Interview, 14 november 2024; Interview, 21 november 2024.

<sup>29</sup> Interview, 21 november 2024.

<sup>30</sup> Gemeente Zaanstad, *Algemeen resultaatgesprek SWT*, 14 februari 2023; Interview, 16 juli 2024; Gemeente Zaanstad, *Verslag benen op tafel*, 30 november 2023.

<sup>31</sup> Interview, 14 november 2024; Interview, 21 november 2024.

<sup>32</sup> Interview, 14 november 2024.

<sup>33</sup> Interview, 21 november 2024; Interview, 28 november 2024, Interview, 14 november 2024.

<sup>34</sup> Interview, 21 november 2024; Interview, 28 november 2024

<sup>35</sup> Interview, 14 november 2024.

<sup>36</sup> Gemeente Zaanstad, *Gezamenlijke visie en opgaven rond de 3 decentralisaties in het Maatschappelijke domein*, maart 2012; Gemeente Zaanstad, *Perspectief op Sociale Wijkteams in Zaanstad in 2015*, 4 juli 2013; Gemeente Zaanstad, *Beleidskader Jeugdhulp en AWBZ/Wmo in Zaanstad*, 19 december 2013.

<sup>37</sup> Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018.

<sup>38</sup> Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018; Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsovereenkomst Sociaal Wijkteam*, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024.

<sup>39</sup> Gemeente Zaanstad, *Maatschappelijke Visie Zaanstad - Naar een evenwichtige en rechtvaardige stad*, 2021.

<sup>40</sup> Inluzio Zaanstad, *Pilotvoorstel Individuele begeleiding*, 2019. De SMD en DOCK, *Pilot ondersteuning sociaal en persoonlijk functioneren en financiën bij de Sociale Wijkteams*, 2020.

<sup>41</sup> Gemeente Zaanstad, *Advies staf over pilot Inluzio*, 11 november 2019.

- 
- <sup>42</sup> Gemeente Zaanstad, *Format evaluatie Pilot Individuele Begeleiding [naam wijkteamorganisatie]*, maart 2023.
- <sup>43</sup> Interview, 2 december 2024; Interview, 26 november 2024.
- <sup>44</sup> Interview, 28 november 2024.
- <sup>45</sup> Interview, 21 november 2024; Interview, 26 november 2024; Interview, 2 december 2024.
- <sup>46</sup> Interview 21 november 2024, Interview, 26 november 2024; Interview, 2 december 2024.
- <sup>47</sup> Interview, 21 november 2024.
- <sup>48</sup> Interview, 21 november 2024; Reactie op feitelijk wederhoor, 17 januari 2025.
- <sup>49</sup> Interview, 2 december 2024; Brief Wmo-aanbieder, *Evaluatie pilot individuele begeleiding en andere pilots*, 6 september 2021.
- <sup>50</sup> Interview, 21 november 2024; Interview, 26 november 2024; Interview, 2 december 2024.
- <sup>51</sup> Interview, 21 november 2024; Interview, 28 november 2024; Interview, 4 december 2024.
- <sup>52</sup> Interview, 15 november 2024.
- <sup>53</sup> Interview, 2 december 2024; Interview, 26 november 2024; Gemeente Zaanstad, *Concept verslag Extern Ketenoverleg 8 juli 2021*, 27 juli 2021.
- <sup>54</sup> Wmo overlegtafel, *Memo kerngroep doorontwikkelen Wmo*, 10 maart 2022.
- <sup>55</sup> Interview, 14 november 2024; Interview 21 november 2024; Interview, 26 november 2024.
- <sup>56</sup> Interview, 21 november 2024.
- <sup>57</sup> Rekenkamer Zaanstad, [Document Zaanstad - RZ\\_24\\_032 Aanbieding onderzoeksopzet Sociale Wijkteams tav gemraad - iBabs Publieksporaal](#).
- <sup>58</sup> Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Evaluatie t.b.v. werken in de wijk 2027*, 14 november 2024.
- <sup>59</sup> Verwey Jonker Instituut, *Deevaluatie sturing op Sociale Wijkteams Zaanstad*, november 2024.