

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

Datum 18 juni 2025
Ons kenmerk RZ_25_015
Behandeld door C. de Blok
Cc R. van der Tol, S. Chaban en E. van Straten
Onderwerp ONDER EMBARGO Rekenkamerbrief *Sociale Wijkteams. Opdrachtgeverschap en partnerschap door de gemeente Zaanstad*, inclusief bestuurlijke reactie en nawoord
Bijlages
1. Beschrijving deelonderzoek 1
2. Beschrijving deelonderzoek 2
3. Aanpak van het onderzoek

Geachte leden van de gemeenteraad,

Bij de Rekenkamer Zaanstad deden we onderzoek naar de manier waarop de gemeente haar twee rollen als opdrachtgever en partner van de Sociale Wijkteams heeft ingevuld en hoe dat de effectiviteit van de Sociale Wijkteams heeft beïnvloed. Hiervoor voerden we twee deelonderzoeken uit waarin we de ervaringen van de gemeente, de wijkteamorganisaties en een aantal ketenpartners in beeld brachten. Onze conclusies en aanbevelingen kunnen als volgt worden samengevat:

Hoofdconclusie

De gemeente laat opdrachtgeverschap en partnerschap hand in hand gaan. Voor het partnerschap is een goede basis gelegd. Het opdrachtgeverschap kent echter tekortkomingen. Ook houdt de gemeente in verandertrajecten onvoldoende regie op de keten. Het aanpakken van beide factoren kan het partnerschap versterken en de effectiviteit van de wijkteams vergroten.

Aanbevelingen

Om in de toekomst de gemeentelijke rolinvulling richting de Sociale Wijkteams te verbeteren, doen we de volgende aanbevelingen:

1. Breng de interne organisatie en randvoorwaarden rondom het opdrachtgeverschap op orde;
2. Versterk de reeds gelegde basis voor het partnerschap met de Sociale Wijkteams;
3. Heb meer aandacht voor de gemeentelijke regie op de keten en verstevig deze rol.

Hieronder vindt u eerst een korte omschrijving van de context van ons onderzoek. Daarna werken we de hoofdconclusie en aanbevelingen verder uit. Tot slot hebben we de bestuurlijke reactie van het college van B en W integraal in deze brief opgenomen, gevolgd door ons nawoord. In de bijlage vindt u de beschrijvingen van beide deelonderzoeken die onderliggend zijn aan onze conclusies en aanbevelingen en de details van ons onderzoek.

Korte beschrijving van de context

Sinds 1 januari 2019 geeft de gemeente Zaanstad elf Sociale Wijkteams de opdracht om ondersteuning te bieden aan inwoners die het op eigen kracht niet redden en die tijdelijk of langere tijd hulp nodig hebben.¹ Door dit integraal en dichtbij in de wijk te organiseren, wil de gemeente betere ondersteuning leveren. Het doel daarvan is dat mensen weer zelfredza(a)m(er) worden en dat zij waar mogelijk gaan deelnemen en bijdragen aan de samenleving.² De gemeente heeft in de opdracht acht inhoudelijke thema's bepaald waarop de Sociale Wijkteams hun diensten leveren en ondersteuning bieden: maatschappelijke ondersteuning, opbouwwerk, mantelzorg, participatie, schuldenproblematiek en inkomensvraagstukken, jongeren, gezondheid en huiselijk geweld. Aan deze reguliere opdracht zijn in de afgelopen jaren aanvullende opdrachten toegevoegd.

Opdrachtgeverschap

De opdracht wordt uitgevoerd door drie wijkteamorganisaties.^a De gemeente financiert hen via een lumpsumfinanciering.^b De aanvullende opdrachten worden afzonderlijk gefinancierd, vaak door middel van incidenteel budget en deels vanuit de rijksbegroting.^c Door de aanbesteding van de opdracht aan de wijkteamorganisaties, zijn zij opdrachtnemer en is de gemeente opdrachtgever. De opdrachtnemers zijn verplicht om uitvoering te geven aan de opdracht. Zij leggen verantwoording af aan de gemeente en de gemeente monitort de uitvoering van de opdracht.³ Omdat de opdracht voor de Sociale Wijkteams steeds groter en complexer is geworden, heeft de gemeente het opdrachtgeverschap – de verantwoording, sturing en het budget – niet integraal, maar per deelopdracht in vier ketens belegd.^d De gemeente heeft deze ketens georganiseerd binnen de gemeentelijke opgaves Kansengelijkheid en Gezondheid. Gemeentelijke opgaveregisseurs sturen inhoudelijk op hun deelopdracht en daarmee ook op de Sociale Wijkteams.

Partnerschap

Naast opdrachtgever omschrijft de gemeente zichzelf en elk van de wijkteamorganisaties als partner.⁴ Met de insteek op partnerschap beoogt de gemeente een hechte samenwerking en een werkwijze die gebaseerd is op vertrouwen, gezamenlijke verantwoordelijkheid en het samen zoeken naar oplossingen.⁵

Ketenregie

De samenwerking tussen de gemeente en de wijkteamorganisaties staat niet op zichzelf. Beide werken ook samen met andere uitvoerende organisaties in het Zaanse sociaal domein. Dit zijn ketenpartners van de gemeente en van elkaar. Zo maakt het werkontwikkelbedrijf Werkom deel uit van de keten Participatie en bestaat de keten Wmo en ouderen ook uit organisaties die door de gemeente gecontracteerd zijn om Wmo-maatwerkvoorzieningen te leveren. De gemeentelijke opgaveregisseurs voeren regie op deze ketens van uitvoerende organisaties.

Ons onderzoek

Met dit onderzoek willen we bijdragen aan het leren over en verbeteren van de gemeentelijke rolinvulling – van opdrachtgever en partner – richting de Sociale Wijkteams. Dat is van belang omdat het college vanaf

^a Dit zijn DOCK, Inclusio en de SMD. Bron: Gemeente Zaanstad, *Raadsinformatiebrief ontwikkelingen Sociale Wijkteams*, 26 januari 2021.

^b De drie uitvoerende organisaties ontvangen gezamenlijk bijna 14 miljoen euro voor de uitvoering van de reguliere opdracht in 2024.

^c Op basis van gemeentelijke bronnen en overzichten is onze inschatting dat het totaalbudget voor de aanvullende opdrachten tussen de 3 en 5 miljoen euro per jaar ligt.

^d Er zijn vier ketens: 'Wmo, Mantelzorg en Gezondheid', 'Participatie en Armoede', 'Zorg en Veiligheid' en 'Opvoeden en Opgroeien'. Bron: Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsovereenkomst 2024*.

1 januari 2027 een nieuwe opdracht geeft voor de dienstverlening aan inwoners. Op dit moment werkt het college het aan de raad voorgelegde voorkeurscenario – quasi-inbesteden van de wijkteams per 2027 – uit.⁶ Met de geleerde lessen uit het recente verleden en aanbevelingen voor de toekomst, ondersteunen we met dit onderzoek de gemeenteraad bij het vormen en opstellen van een zienswijze op de uitwerking van het college.

Hoofdconclusie

De hoofdvraag van ons onderzoek luidt: hoe heeft de gemeente haar rollen als opdrachtgever en partner ingevuld en hoe beïnvloedt dit de effectiviteit van de Sociale Wijkteams?

Onze hoofdconclusie is:

De gemeente laat opdrachtgeverschap en partnerschap hand in hand gaan. Voor het partnerschap is een goede basis gelegd. Het opdrachtgeverschap kent echter tekortkomingen. Ook houdt de gemeente in verandertrajecten onvoldoende regie op de keten. Het aanpakken van beide factoren kan het partnerschap versterken en de effectiviteit van de wijkteams vergroten.

Deelconclusies

Bovenstaande hoofdconclusie valt uiteen in vijf deelconclusies:

1. Eenduidig en solide opdrachtgeverschap organisatorisch niet ondersteund;
2. Partnerschap heeft goede basis, maar kent kwetsbaarheden;
3. Gemeentelijke regie op ketens schiet tekort;
4. Missende elementen in opdrachtgeverschap en regierol risico voor partnerschap;
5. Uitvoering heeft last van tekortkomingen in opdrachtgeverschap en regie.

Deelconclusie 1: eenduidig en solide opdrachtgeverschap organisatorisch niet ondersteund

We concluderen dat de gemeentelijke inrichting in ketens en het ontbreken van een toereikend systeem van registratie en verantwoording eenduidig en solide opdrachtgeverschap bemoeilijkt. De gemeente heeft hierdoor als opdrachtgever moeite om zicht en grip te houden op de brede opdracht aan de Sociale Wijkteams.

▪ *Organisatie opdrachtgeverschap in ketens vormt een uitdaging voor gewenste integraliteit*

De organisatie van het opdrachtgeverschap in ketens zorgt ervoor dat wijkteams en gemeente elkaar binnen de deelopdrachten goed weten te vinden en draagt zo bij aan het ervaren partnerschap met de Sociale Wijkteams. Tegelijkertijd komt uit ons onderzoek naar voren dat de interne inrichting in ketens het bewaken van een heldere brede opdracht aan de Sociale Wijkteams bemoeilijkt. Door de ketenstructuur is het opdrachtgeverschap per deelopdracht georganiseerd. Opgaveregisseurs zijn enkel verantwoordelijk voor de inhoud van de deelopdracht en aanvullende opdracht(en) binnen hun keten. Alleen de gemeentelijke contractmanager van de Sociale Wijkteams overstijgt de deelopdrachten en overziet het geheel. Tegelijkertijd is de contractmanager niet inhoudelijk verantwoordelijk voor de opdracht. Behalve de contractmanager heeft niemand binnen de gemeente het gehele overzicht over de brede opdracht aan de

wijkteams.^e Hierdoor is het voor de gemeente lastig om grip te houden op de samenhang tussen de brede opdracht en de vele aanvullende opdrachten^f, op mogelijke raakvlakken of tegenstrijdigheden tussen deelopdrachten, en op ontwikkelingen die aan meer dan één deelopdracht raken.

De wijkteams missen een integrale blik vanuit de gemeente op de brede opdracht.^g Voor wijkteamorganisaties zijn integrale keuzes en coördinatie vanuit de gemeente noodzakelijk, bijvoorbeeld over wat verder ontwikkeld moet worden, budgetten en prioriteitstelling tussen en binnen deelopdrachten. Dergelijke kaders maken het voor de integraal werkende wijkteams makkelijker om te bepalen waar ze hun capaciteit op inzetten.

- *Huidige registratie en verantwoording belemmeren zicht en resultaatsturing*

De gemeente heeft beperkt zicht en grip op de uitvoering van de opdracht doordat de registratie en verantwoording niet adequaat is opgezet. Dit belemmert de mogelijkheden voor resultaatsturing. In de opdracht heeft de gemeente vastgelegd dat zij zelf verantwoordelijk is voor een registratiesysteem; in de praktijk voldoet de gemeente niet aan deze verplichting. Het huidige registratiesysteem is ontoereikend ingericht en doorontwikkeld sinds de start van de opdracht in 2019, omdat de verantwoordelijkheid hiervoor binnen de gemeente niet bij een afdeling of functie was belegd. Ook heeft de gemeente niet voor elke deelopdracht een dashboard ingericht waarmee ontwikkelingen over de tijd en over de wijken zichtbaar worden. Als gevolg hiervan leunt de gemeente voor de verantwoording op de informatie die de Sociale Wijkteams naar voren brengen in beschrijvende rapportages^h, halfjaarlijkse resultaatgesprekken per keten, en (ad hoc) aanvullende cijfermatige registraties buiten het registratiesysteem om.

Met deze gegevens beschikt de gemeente niet over de benodigde informatie om te kunnen sturen op resultaat op alle onderdelen van de opdracht.ⁱ Ook zien we dat het gewenste resultaat niet altijd duidelijk is, terwijl er een veelvoud aan indicatoren bestaat.^j Het is voor wijkteamorganisaties en sommige gemeentelijke afdelingen niet goed inzichtelijk hoe indicatoren, rapportages en resultaatgesprekken worden gebruikt voor resultaatsturing. Zo is het onduidelijk of resultaatgesprekken en daarin besproken signalen worden doorgezet binnen de gemeentelijke organisatie (en dus over ketens heen).

Deelconclusie 2: partnerschap heeft goede basis, maar kent kwetsbaarheden

Er is een goede basis gelegd voor het door de gemeente gewenste partnerschap met de Sociale Wijkteams. Ook wordt de insteek op partnerschap door de Sociale Wijkteams positief gewaardeerd. Wel stellen we vast dat het partnerschap kwetsbaarheden kent, omdat het binnen de gemeente nog onvoldoende breed wordt gedragen.

^e De gemeente constateerde eerder zelf dat er vanuit verschillende delen van de gemeente opdrachten komen richting de wijkteams en het een uitdaging is om dat te verenigen tot één mond en gedachte. Bron: Gemeente Zaanstad, *Analyse Gemeente Zaanstad rapport Sociale Wijkteams - februari t/m juli 2024*.

^f Verwey Jonker concludeert ook dat samenhang en overzicht een uitdaging zijn door het grote aantal aanvullende opdrachten. Bron: Verwey Jonker Instituut, *Deevaluatie sturing op Sociale Wijkteams Zaanstad*, november 2024.

^g Het management van de wijkteamorganisaties heeft de opdracht wel integraal in beeld.

^h De gemeente heeft geprobeerd de verantwoording te verbeteren door aanpassingen door te voeren aan de formats van de rapportages, maar deze bleven te ongericht en veelomvattend.

ⁱ Verwey Jonker concludeert ook dat het registratiesysteem niet de juiste sturingsinformatie kan genereren. De beschikbaarheid van kwantitatieve data wordt genoemd als een groot aandachtspunt. Bron: Verwey Jonker Instituut, *Deevaluatie sturing op Sociale Wijkteams Zaanstad*, november 2024.

^j Daarbij zijn er verschillen tussen de indicatoren in het Programma van Eisen, Uitvoeringsovereenkomsten en de rapportages voor resultaatgesprekken.

- *Partnerschap vormt goede basis*

Sociale Wijkteams ervaren partnerschap als een goede insteek voor de samenwerking met de gemeente. Gezamenlijkheid en gelijkwaardigheid zijn daar kenmerken van. De insteek op partnerschap was al opgenomen bij aanvang van de opdracht in het Programma van Eisen en werd verdiept in de Samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en wijkteamorganisaties in 2019. We constateren dat wanneer gemeente en wijkteams partnerschap ervaren, er sprake is van vertrouwen, openheid, en ruimte voor het uitwisselen van ideeën. Zo zien we in ons eerste deelonderzoek dat vanuit het gevoelde partnerschap ruimte ontstond voor een nieuwe werkwijze op initiatief van de Sociale Wijkteams. Dit leidde tot innovatie en een kostenbesparing.

- *Geen gedeeld beeld op partnerschap binnen de gemeente*

Tegelijkertijd zien we kwetsbaarheden rondom het partnerschap. Het partnerschap is (nog) te beperkt ingebed in de gemeentelijke organisatie en wordt niet door alle afdelingen en functies op dezelfde manier gewaardeerd en ingezet.^k Het partnerschap vanuit de gemeente is daarmee nog te persoonsafhankelijk. We zien dat er verschillen bestaan in de mate van 'zakelijkheid' die afdelingen en/of functies als wenselijk zien in de relatie met Sociale Wijkteams. Sommige leggen daardoor meer nadruk op een rolinvulling als opdrachtgever en andere meer op een rolinvulling als partner van de wijkteams. Wijkteamorganisaties ervaren daardoor dat ze met elke gemeentelijke afdeling een individuele samenwerkingsrelatie hebben, waarin zij afzonderlijk investeren en aftasten hoe ze die relatie het best vorm kunnen geven.

Deelconclusie 3: gemeentelijke regie op ketens schiet tekort

We zien aandachtspunten bij de regierol die de gemeente uitoefent in de ketens die meerdere organisaties en gemeentelijke afdelingen omvatten (zoals Wmo-aanbieders in de Wmo-keten en Werkom en afdeling Uitkeringen in de participatieketen). De gemeente is binnen deze ketens niet alleen opdrachtgever en partner voor de wijkteams, maar voert ook regie op de keten als geheel. Het hebben van een regierol betekent dat de gemeente samenwerking en afstemming tussen de ketenpartners organiseert, faciliteert en coördineert op zo'n manier dat zij samen toe (kunnen) werken naar het behalen van de gewenste resultaten.⁷ We zien dat dit niet soepel verloopt. Vooral bij verandertrajecten rond de opdracht aan de Sociale Wijkteams worden tekortkomingen in de gemeentelijke regierol zichtbaar.

- *Communicatie en duidelijkheid in verandertrajecten schiet tekort*

Door de brede opdracht die de gemeente aan de wijkteams gaf, haken hun werkzaamheden in op die van andere organisaties en gemeentelijke afdelingen die actief zijn in bijvoorbeeld de uitvoering van de Wmo of Participatiewet. (Relatief) kleine veranderingen in de opdracht van de wijkteams hebben daarom ketenbrede gevolgen.

We constateren in onze beide deelonderzoeken dat de gemeente bij veranderingen niet alle relevante (interne en externe) ketenpartners bijtijds informeert en meeneemt in het doel en (gezamenlijk) belang van een verandering. Bovendien missen betrokkenen duidelijkheid over het proces, de keuzes en het tijdspad. Ervaren gebreken in de communicatie over de veranderingen, de mogelijke gevolgen daarvan voor elke partij en de stand van zaken daarop, leiden bij betrokkenen tot frustratie, verwarring en een beperkt gevoel van verbondenheid.

^k Verwey Jonker stelt ook vast dat sommige afdelingen en medewerkers minder vanuit partnerschap werken. Bron: Verwey Jonker Instituut, *Deevaluatie sturing op Sociale Wijkteams Zaanstad*, november 2024.

- *Faciliteren van samenwerking kan beter*

De gemeente kan de samenwerking tussen verschillende organisaties en gemeentelijke afdelingen in de ketens meer faciliteren. Zo zien we in beide deelonderzoeken dat het zoeken is naar een goede overlegstructuur tussen alle ketenpartners. We signaleren een behoefte aan meer structurele afstemming tussen ketenpartners, zoals tussen de wijkteamorganisaties en de Wmo-aanbieders, Werkom en de gemeentelijke afdeling Naleving. Wanneer medewerkers in de uitvoering tegen moeilijkheden in de samenwerking aanlopen proberen ze dit meestal onderling op te lossen. Wij concluderen dat de gemeente hier vaker de regie in kan nemen zodat sneller een oplossing wordt gevonden.

- *Regie op de keten bemoeilijkt door onduidelijkheden over rol opgaveregisseur*

Onduidelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie bemoeilijken het kunnen voeren van regie. De regievoerder (opgaveregisseur) heeft niet de beslismacht op zowel de inhoud als de middelen. Daardoor bestaat er soms onduidelijkheid over wie waarover gaat binnen de gemeente en duurt het lang voordat er duidelijkheid is over budget dat nodig is voor het doorvoeren van de verandering. Ook heeft de opgaveregisseur als opdrachtgever en partner met elke afzonderlijke ketenpartij een een-op-eenrelatie rondom diens opdracht, maar is diegene ook regisseur van de keten als geheel. Het kan lastig zijn om deze rollen te combineren in één functie.

Deelconclusie 4: missende elementen in opdrachtgeverschap en regierol risico voor partnerschap

We constateren dat het ervaren partnerschap per deelopdracht verschilt. Rond de Wmo-deelopdracht ervaren gemeente en de wijkteams onderling partnerschap, waarin vertrouwen en openheid bestaan. Rond de Participatie-deelopdracht wordt echter ook wantrouwen ervaren en staat het partnerschap meer onder druk. Dit verschil heeft te maken met zowel de invulling van het opdrachtgeverschap als de regierol door de gemeente.

- *Tekortkomingen opdrachtgeverschap risico voor partnerschap*

Bij de Participatie-deelopdracht zien we dat tekortkomingen in het opdrachtgeverschap een risico vormen voor het partnerschap tussen gemeente en Sociale Wijkteams. Ten eerste constateren we dat gemeente en Sociale Wijkteams in mindere mate gezamenlijk optrekken door onduidelijkheden over het beoogde resultaat en de prioriteiten van de opdracht. Zo is er geen gedeeld beeld over het nut van sommige indicatoren en bestaat er verwarring over hoe de wijkteams hun capaciteit over de reguliere en aanvullende opdracht moeten verdelen. Ten tweede wordt in de participatieketen budgettaire krapte ervaren. De gemeente ziet zich daardoor genoodzaakt als opdrachtgever op het budget sturen, waardoor ze nauwelijks ruimte ervaart om op strategisch niveau in partnerschap te werken met de wijkteams. Tot slot vormt het gebrek aan goede registratie en verantwoording een risico voor partnerschap. De gemeente beschikt bij de Participatie-deelopdracht, in tegenstelling tot de Wmo-deelopdracht, niet over een dashboard. We zien dat het gebrek aan (cijfermatig) overzicht tot wederzijds wantrouwen kan leiden.

- *Regie op verandering nodig om partnerschap te benutten*

Ons eerste deelonderzoek laat zien dat partnerschap tussen gemeente en de wijkteamorganisaties werd benut om een verandering in gang te zetten. Ons tweede deelonderzoek laat zien dat een veranderproces ook ten koste kan gaan van het gevoelde partnerschap, wanneer de gemeentelijke regie op het proces niet genoeg op orde is. Wanneer partijen in hun beleving door de gemeente niet goed zijn aangehaakt op veranderingen, worden openheid en gezamenlijkheid in doel, richting en inbreng gemist. Als gevolg wordt het verandertraject in mindere mate als een gezamenlijk proces gezien, waardoor de gemeente het partnerschap met de wijkteams minder benut.

Deelconclusie 5: uitvoering heeft last van tekortkomingen in opdrachtgeverschap en regie

Tekortkomingen in het opdrachtgeverschap en de regierol van de gemeente dragen bij aan de werkdruk van Sociale Wijkteams. Gebrek aan heldere kaders en prioritering kunnen zorgen voor onduidelijkheden tussen ketenpartners in de uitvoering. Bovendien vraagt de registratie en verantwoording veel tijd van de wijkteams, wat hun effectiviteit belemmert.¹

- *Medewerkers bevorderen samenwerking op uitvoeringsniveau*

In de praktijk gaat de samenwerking tussen ketenpartners van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie meestal goed. Op uitvoerend niveau weten professionals elkaar goed te vinden en ze hebben een gedeeld doel: dienstverlening aan burgers. Met dat uitgangspunt investeren ze in relaties met elkaar en werken ze aan onderling begrip.

- *Tekortkomingen in regie en opdrachtgeverschap dragen bij aan werkdruk*

Desondanks hebben medewerkers van de Sociale Wijkteams last van tekortkomingen in het opdrachtgeverschap en de regierol van de gemeente. Het gebrek aan een heldere opdracht, kaders en prioritering zorgt voor onbegrip en meer noodzaak tot afstemming tussen ketenpartners. Ook bij verandertrajecten leidt het gebrek aan regie, heldere keuzes en communicatie door de gemeente tot onduidelijkheden die de uitvoering tijd kosten. Zo liep de communicatie tussen Sociale Wijkteams en Wmo-aanbieders over individuele casussen (tijdelijk) minder goed na de verandering rond individuele begeleiding.

Ook de ontoereikende inrichting van de registratie en verantwoording draagt bij aan de werkdruk. Sociale Wijkteams zijn genoodzaakt aanvullende 'schaduwregistraties' bij te houden, tijdrovende rapportages voor resultaatgesprekken op te stellen en worden geconfronteerd met tussentijdse informatie-uitvragen door de gemeente. Dit is zeer arbeidsintensief voor de Sociale Wijkteams.

Aanbevelingen

De context waarbinnen de gemeente invulling geeft aan haar rollen als opdrachtgever en partner van de Sociale Wijkteams kenmerkt zich door complexiteit. De opdracht aan de Sociale Wijkteams omvat de uitvoering van verschillende wetten en ondersteuning op meerdere leefgebieden, verbindt door zijn omvang de wijkteams met veel andere organisaties, en raakt het werk van verschillende gemeentelijke afdelingen. Ontwikkelingen in nationale wetgeving en (lokale) politieke wensen werken doorlopend in op het werk van de wijkteams. Tegelijkertijd proberen gemeente en wijkteams zelf de uitvoering van de opdracht continu aan te scherpen om tot effectieve ondersteuning van inwoners te komen. Ook verandering is daarmee onlosmakelijk onderdeel van de opdracht aan de Sociale Wijkteams. We zien de complexiteit en veranderlijkheid als een gegeven en de gemeente zal als opdrachtgever, partner en regiehouder een passende structuur moeten vinden om daar grip op te houden.

Dat geldt niet alleen voor de huidige opdracht aan de Sociale Wijkteams, maar ook voor de organisatievorm van de toekomstige opdracht Werken in de wijk 2027, waarover het college na het zomerreces 2025 de raad om een zienswijze zal vragen. Het college heeft de wens om vanaf 2027 de dienstverlening in de Zaanse wijken en toegang tot voorzieningen in te richten met de zogenoemde 'gecontroleerde uitvoering'.⁸ Deze vorm van inrichting staat ook wel bekend als quasi-inbesteden. Quasi-inbesteden kenmerkt zich door

¹ De gemeente constateerde in haar eigen evaluatie dat de werkdruk een belemmerende factor was bij het bereiken van doelen van de Sociale Wijkteams. Bron: Gemeente Zaanstad, *B en W besluitnota werken in de wijk 2027 scenario's*, 28 januari 2025.

het verlenen van een overheidsopdracht aan een rechtspersoon die nauw verbonden is met diezelfde overheid. De overheid oefent toezicht uit op deze rechtspersoon zoals op haar eigen diensten^{m,9}. De gemeente Zaanstad blijft dus opdrachtgever, maar krijgt daarbij ook de verplichting om toezicht te houden. Bovendien heeft het college bij de keuze voor quasi-inbesteden als uitgangspunten gesteld dat het partnerschap centraal zet en het wil zorgdragen voor flexibiliteit in de opdracht.¹⁰ Het faciliteren van en regie houden op veranderingen worden daarmee vanaf 2027 des te meer van belang.

Deze complexiteit, veranderlijkheid en verschillende rollen die de gemeente heeft in relatie tot de wijkteams vormen de context waarbinnen het college de organisatie van en opdracht binnen het quasi-inbesteden verder zal uitwerken. Met deze context in gedachten, doen we op basis van onze conclusies onderstaande aanbevelingen aan het college.

Aanbeveling 1: breng de interne organisatie en randvoorwaarden rondom het opdrachtgeverschap op orde

Uit ons onderzoek komt naar voren dat onduidelijkheden in het opdrachtgeverschap doorwerken in het ervaren partnerschap en de werkdruk in de uitvoering. Solide en eenduidig opdrachtgeverschap vraagt om een integraal zicht op de brede opdracht en om een systeem van registratie en verantwoording dat zorgt voor zicht op de uitvoering. Deze randvoorwaarden ontbreken momenteel. Binnen quasi-inbesteden heeft de gemeente nog meer sturingsmogelijkheden dan in het huidige model.ⁿ Het is daarom nog belangrijker om die sturingsmogelijkheden goed in te richten.

- *Zorg binnen de gemeentelijke organisatie voor integraal zicht op de opdracht aan de Sociale Wijkteams*
Het is van belang dat het college binnen de gemeentelijke organisatie zorgt voor integraal zicht op de brede opdracht, dat de geformuleerde deelopdrachten en georganiseerde ketens overstijgt.^o We raden aan zowel de inhoud als de uitvoering van de opdracht integraal in beeld te houden. En ook om dit breder te beleggen dan enkel bij de contractmanager. Onze aanbeveling is niet om de ketens op te heffen. Maar wel om ervoor te zorgen dat de gemeente de samenhang tussen de deelopdrachten bewaakt, evenals de samenhang tussen de brede opdracht en aanvullende opdrachten. Dit integrale beeld is nodig zodat de gemeente prioriteiten kan stellen, wanneer de wijkteams daar behoefte aan hebben in de uitvoering van de opdracht. En het maakt van de gemeente een meer gelijkwaardig gesprekspartner voor de wijkteamorganisaties op onderwerpen die de deelopdrachten overstijgen.

De gemeente kan integraal overzicht bijvoorbeeld organiseren door de opgaveregisseurs regelmatig de stand van zaken en signalen uit te laten wisselen, zoals na de halfjaarlijkse resultaatgesprekken. De gemeente zou een integraal beeld in ieder geval moeten organiseren voorafgaand aan (grote) veranderingen in de (deel)opdrachten. En ook wanneer wijkteamorganisaties een kwestie signaleren die mogelijk raakt aan hun werkzaamheden binnen meerdere deelopdrachten (zoals een behoefte aan prioritering of een ontwikkeling die in meerdere ketens speelt).

^m Dit betekent dat de gemeente zowel op strategische doelstellingen als op belangrijke beslissingen een beslissende invloed uitoefent.

ⁿ Vanuit het toezicht binnen quasi-inbesteden heeft de gemeente invloed op het beleid (visie, strategische doelen, meerjarenplan) van en belangrijke benoemingen door de rechtspersoon.

^o De gemeente constateerde ook in haar eigen evaluatie dat integraliteit van twee kanten moet komen en de wijkteams van de gemeente een integrale houding mogen verwachten. Bron: Gemeente Zaanstad, *B&W-voorstel en besluitnota Werken in de wijk 2027 scenario's*, 28 januari 2025.

- *Ondersteun en ontwikkel de gewenste resultaatsturing samen met de wijkteamorganisaties*

Zicht op de uitvoering van de opdracht is noodzakelijk om te kunnen sturen op resultaat. Ook voor het goed kunnen vervullen van toezicht, wat verplicht is bij quasi-inbesteden, heeft de gemeente betrouwbare en actuele informatie nodig. Dat de gemeente de doorontwikkeling van het registratiesysteem al heeft ingezet is een positieve en onmisbare stap, waarbij het wel nodig is dat de gemeente hier aandacht aan blijft besteden. Naast een toereikend registratiesysteem vinden we het belangrijk dat het college de inrichting van de registratie en verantwoording doelgerichter maakt. Dit verlaagt de administratieve lasten voor de wijkteams. We adviseren het college dan ook om samen met de wijkteamorganisaties te bepalen welke informatie echt nodig is voor zicht op het doelbereik van de opdracht. Tot slot kan de gemeente de resultaatsturing verbeteren door de signalen die zij ophaalt bij de wijkteams en de geleerde lessen binnen de gemeentelijke organisatie te delen, zodat een terugkoppeling naar andere ketens én naar het beleidsbepalend niveau is geborgd.

- *Zoek een balans tussen flexibiliteit en stabiliteit binnen de opdracht*

Hoewel flexibiliteit in de toekomstige opdracht waardevol is, is er ook een behoefte aan stabiliteit binnen de opdracht. De veranderingen door aanvullende opdrachten vragen veel van de uitvoering en te veel wijzigingen kunnen de effectiviteit van de Sociale Wijkteams in de weg staan. We willen het college dan ook meegeven de balans tussen flexibiliteit en stabiliteit goed in het oog te houden.

Aanbeveling 2: versterk de reeds gelegde basis voor het partnerschap met de Sociale Wijkteams

Het college wil in Werken in de wijk 2027 in partnerschap blijven werken met de Sociale Wijkteams. We raden het college aan de reeds gelegde basis voor het partnerschap te koesteren. Daarnaast kan het college het partnerschap versterken door te zorgen dat het in de komende jaren breder wordt gedragen binnen de gemeentelijke organisatie. Dit sluit aan bij het advies van [Verwey Jonker](#), die in haar evaluatie stelt dat de visie op partnerschap niet vooral afhankelijk moet zijn van de opgaveregisseurs en contractmanagers die frequent met de wijkteams samenwerken.

- *Behoud de goede basis van het partnerschap*

Het is van belang dat de gemeente oog heeft voor het behouden van datgene wat al goed werkt voor het faciliteren van het partnerschap. Een voorbeeld hiervan is het ontwikkeloverleg waarin opdracht-overstijgende onderwerpen aan bod komen, ruimte is voor een open gesprek en mensen met de juiste beslissingsmacht met elkaar om tafel zitten. We raden het college daarom aan om in beeld te brengen welke bestaande elementen in de huidige samenwerking bijdragen aan het partnerschap en deze een plek te geven in de toekomstige organisatievorm van Werken in de wijk 2027.

- *Concretiseer het partnerschap en draag het op gelijke wijze uit*

Partnerschap is over het algemeen een beperkt tastbaar concept. Juist daarom adviseren we het college om zo concreet mogelijk te maken wat ze verstaat onder partnerschap en te expliciteren wat voor soort partner ze wil zijn. Dat kan door een visie op partnerschap uit te werken, en deze eventueel vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst zoals die in de beginjaren van de huidige Sociale Wijkteams bestond. Als het college ervoor zorgt dat deze visie op het partnerschap breed en overal op dezelfde manier wordt uitgedragen binnen de gemeentelijke organisatie, weten medewerkers en afdelingen waar het college voor staat en kunnen zij elkaar daar ook in ondersteunen of op aanspreken wanneer dat nodig is. Ook wordt het voor de Sociale Wijkteams duidelijker wat zij van de gemeente als partner mogen verwachten.

Aanbeveling 3: heb meer aandacht voor de gemeentelijke regie op de keten en verstevig deze rol

De gemeente is een knooppunt waar verschillende uitvoerende ketens en netwerken van organisaties en afdelingen bij elkaar komen die allemaal bijdragen aan het Zaanse sociaal domein. De gemeente heeft de rol om regie te houden op deze netwerken. We raden het college aan om meer aandacht te besteden aan deze regierol en de invulling daarvan.

- *Wees bewust van de functie en kenmerken van de regierol*

De rol van regisseur dient andere doelen dan de gemeentelijke rollen van opdrachtgever^P en die van partner^Q. Het houden van regie op ketens gaat bijvoorbeeld om het geven van richting aan de keten en het stimuleren van samenwerking zodat elke partij bijdraagt aan de keten. Daarmee is het ook een ingewikkelde rol. Te meer omdat de regierol op dit moment ligt bij de opgaveregisseurs die ook opdrachtgever en partner zijn van de Sociale Wijkteams (en andere ketenpartners).

Er is bij de gemeente meer bewustwording nodig van deze rol en de kenmerken daarvan. We adviseren het college om te reflecteren op waar de regierol ligt binnen de gemeente en welke taken en verantwoordelijkheden daarbij horen. In het verlengde daarvan raden we het college aan om na te gaan hoe de regierol het best te verenigen is met de rollen van opdrachtgever en partner.

- *Vergroot de regie op veranderprocessen*

De regierol gaat onder andere over het creëren van draagvlak bij partijen voor (beleids)doelen en hoe deze te behalen.¹¹ We adviseren het college om dit aspect van de regierol te versterken, met name bij veranderprocessen. Dit is extra relevant gezien de wens van het college voor meer flexibiliteit (en daarmee mogelijk ook veranderingen) in de toekomstige opdracht aan de Sociale Wijkteams, die door de verwevenheid van taken mogelijk ook gevolgen hebben voor andere partijen in het veld.

Het is belangrijk dat het college oog houdt voor heldere en tijdige communicatie aan alle partijen die geraakt worden door een verandering. Door duidelijk te maken waarom de verandering nodig is en hoe dit past binnen de gemeentelijke visie, werkt de gemeente aan het creëren van draagvlak en helpt ze ketenpartners samenwerken naar een gedeeld doel. Het is ook raadzaam om gedurende een veranderproces, en zeker na afloop daarvan, te evalueren met betrokken ketenpartners.

- *Versterk de afstemming en samenwerking tussen ketenpartners*

Een ander aspect van de regierol is het organiseren en faciliteren van samenwerking tussen ketenpartners.¹² Afstemming (op operationeel en strategisch niveau) is nog niet in alle ketens structureel en/of adequaat georganiseerd. We raden het college aan om in alle ketens na te gaan of de huidige overlegstructuur voldoende is, voor zowel gemeentelijke afdelingen en Sociale Wijkteams, als externe ketenpartners (zoals Wmo-aanbieders en Werkom). Ook bij (voorziene) moeilijkheden in de samenwerking tussen ketenpartners kan de gemeentelijke organisatie vaker en proactief een faciliterende rol spelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het organiseren van aanvullend overleg of het scheppen van duidelijkheid over gezamenlijke doelen, kaders en werkafspraken.

^P Waarin de nadruk ligt op het bepalen van doelen voor de opdrachtnemer en het sturen op het behalen daarvan.

^Q Waarin de nadruk ligt op samenwerking tussen gemeente en de wijkteams en hun onderlinge vertrouwen, gelijkwaardigheid en het delen van verantwoordelijkheid.

Afsluiting

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

Met vriendelijke groet,


B.a. C. de Blok

A.L. Daalder
Directeur Rekenkamer Amsterdam-Zaanstad

Bestuurlijke reactie college

Op 15 mei 2025 hebben wij het college van B en W gevraagd bestuurlijk te reageren op het concept van deze rekenkamerbrief. Daarbij hebben we in het bijzonder verzocht om een reactie op onze conclusies en aanbevelingen. Op 17 juni 2025 ontvingen wij de bestuurlijke reactie van het college.

Bestuurlijke reactie

Geachte mevrouw Daalder,

U heeft onderzoek gedaan naar Sociale Wijkteams: Opdrachtgeverschap en partnerschap door de gemeente Zaanstad. Hierbij doe ik u onze bestuurlijke reactie toekomen.

Uw hoofdconclusie luidt: De gemeente laat opdrachtgeverschap en partnerschap hand in hand gaan. Voor het partnerschap is een goede basis gelegd. Het opdrachtgeverschap kent echter tekortkomingen. Ook houdt de gemeente in verandertrajecten onvoldoende regie op de keten. Het aanpakken van beide factoren kan het partnerschap versterken en de effectiviteit van de wijkteams vergroten.

U doet de volgende aanbevelingen:

1. Breng de interne organisatie en randvoorwaarden rondom het opdrachtgeverschap op orde;
2. Versterk de reeds gelegde basis voor het partnerschap met de Sociale Wijkteams;
3. Heb meer aandacht voor de gemeentelijke regie op de keten en verstevig deze rol.

Allereerst willen wij u bedanken voor uw conclusies en aanbevelingen. Wij zijn blij om te vernemen dat wij een goede basis hebben gelegd voor partnerschap. Wij vinden partnerschap met de wijkteams belangrijk om zo in gezamenlijkheid ons in te zetten voor onze inwoners. Het partnerschap bij de opdracht 'Werken in de wijk' (de nieuwe opdracht voor de wijkteams per 1 januari 2027) is erg belangrijk. Daarom hebben wij bij de ontwerpvereisten van de nieuwe opdracht gekozen voor 'partnerschap en co-creatie tussen gemeente en wijkteams'. Graag nemen we uw aanbeveling hierop over.

Het college herkent dat onze opdrachtgevende rol niet altijd eenduidig is. Voor de nieuwe opdracht Werken in de Wijk kwam uit onze interne evaluatie ook naar voren dat de opdrachtgevende rol voor verbetering vatbaar is. Uit deze evaluatie ([Onderzoeken & rapporten | Evaluatie Wijkteams 2024 | OnderzoeksPlein Zaanstad](#)) blijkt dat op dit moment (te) veel KPI's worden gebruikt bij de sturing op de opdracht. Daarom

nemen we graag voor de nieuwe opdracht uw aanbeveling over de interne organisatie en randvoorwaarden rondom het opdrachtgeverschap over. Belangrijk hierin is dat we eenduidig zijn met niet teveel KPI's, integraal werken (opgave overstijgend), onze rol eenduidig is en in de gemeente dezelfde opvatting is over opdrachtgeverschap.

In het streven naar eenduidig opdrachtgeverschap en oog voor de uitvoering, kiezen wij voor gecontroleerde uitvoering als organisatievorm en vinden er geen tussentijdse aanbestedingen van de wijkteams plaats. De nieuwe organisatie voert de opdracht 'werken in de wijk' voor meer dan tien jaar uit. Dat betekent dat bij dit scenario langdurig duidelijkheid is op de opdrachtgevende rol en wij partnerschap kunnen aangaan met partners in onze gemeente.

Tot slot nemen wij aanbeveling drie over de gemeentelijke regie op de keten en de rol daarin te verstevigen over. Dat betekent dat we onze rol en verantwoordelijkheid in de keten expliciet maken richting de partners. En wat wij in de keten van de verschillende partners mogen verwachten.

Aankomende periode werken wij verder de inhoudelijke opdracht verder uit en zullen we ook ingaan op hoe de aanbevelingen uit uw onderzoek een plek zullen krijgen.

Het college bedankt u nogmaals voor uw inspanningen en dit rapport. Met het opvolgen van de aanbevelingen zullen we de opdracht voor de wijkteams in Zaanstad verder optimaliseren.

Hoogachtend,

namens het college van Zaanstad,

J. Hamming, burgemeester

Nawoord rekenkamer

We bedanken het college voor de positieve reactie. Het college geeft aan alle drie de aanbevelingen over te nemen. Ook zegt het college toe in de inhoudelijke uitwerking van de opdracht Werken in de wijk 2027 aan te geven hoe de aanbevelingen een plek krijgen.

Om de raad meer concreet te informeren over *wat* het college gaat doen om de aanbevelingen uit te voeren, adviseren we het college om een (beknopt) plan van aanpak op te stellen, los van de uitwerking van de opdracht Werken in de wijk. Daarin kan het college aangeven welke stappen het al binnen de bestaande opdracht wil zetten om (onderdelen van) de aanbevelingen uit te voeren, en welke aanbevelingen het in de nieuwe opdracht vanaf 2027 ten uitvoer brengt.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie willen we het college nog twee aandachtspunten meegeven voor de uitvoering van onze aanbevelingen.

1. Het college herkent onze conclusies over tekortkomingen in het opdrachtgeverschap. Het neemt de aanbeveling over om de interne organisatie en randvoorwaarden van het opdrachtgeverschap op orde te brengen. Het college vindt het daarvoor belangrijk om niet teveel KPI's te gebruiken. Wij willen benadrukken dat niet alleen het aantal KPI's, maar ook de bredere inrichting van de

verantwoording aandacht vraagt. Onderdeel hiervan zijn een goed ingericht registratiesysteem en het systematisch terugkoppelen van opgehaalde inzichten en signalen binnen de gemeente. Wanneer een verbetering van het huidige registratiesysteem op korte termijn niet realistisch is, kan het college samen met de wijkteams nagaan welke KPI's inzicht geven in de uitvoering van de opdracht zonder buitensporig veel registratietijd te vragen van de wijkteams.

2. In reactie op de derde aanbeveling (heb meer aandacht voor de gemeentelijke regie op de keten en verstevig deze rol) legt het college de nadruk op het expliciteren van de gemeentelijke regierol. Het scheppen van duidelijkheid over rollen zien wij als een belangrijk startpunt. Minstens zo belangrijk vinden we de volgende stap: het goed uitvoeren van de gemeentelijke regierol en de taken en verantwoordelijkheden die daarbij horen. In ons onderzoek zien we dat de regierol vooral versterkt moet worden bij verandertrajecten rond de opdracht aan de Sociale Wijkteams. Bijvoorbeeld door meer aandacht te besteden aan heldere en tijdige communicatie over de voorgenomen veranderingen, het creëren van draagvlak onder betrokken ketenpartners, en het faciliteren van afstemming en samenwerking. Vanaf 2027 wordt dit nog meer van belang dan het nu al is, omdat 'flexibiliteit in de opdracht' een van de uitgangspunten van het college is.

Bijlages bij onderzoek Rekenkamer Zaanstad

Bijlage 1 - Deelonderzoek 1: Wmo - Individuele begeleiding

[Onderstaande tekst komt uit [onze raadsinformatiebrief Eerste inzichten Sociale Wijkteams. Opdrachtgeverschap en partnerschap door de gemeente Zaanstad van 30 januari 2025.](#)]

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-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.^r

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^s van de wijkteams.

Maatschappelijke ondersteuning in Zaanstad¹³

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.¹⁴ 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

^r 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.

^s Hierdoor maakt IB nu ook onderdeel uit van het integrale budget dat de wijkteamorganisaties ontvangen.

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.

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.¹⁵ De gemeente monitort de uitvoering van de opdracht en stuurt op resultaten.¹⁶ 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.¹⁷

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[†] en meer werkplezier voor de medewerkers van de Sociale Wijkteams.[‡] 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.[‡] Daarnaast voerde de gemeente periodieke

[†] 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.

[‡] Voor medewerkers zou de pilot een verrijking van de werkzaamheden betekenen. Bron: Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Ontwikkelingen sociale wijkteams 2021*, 26 januari 2021.

[‡] 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.

voortgangsgesprekken met de wijkteamorganisaties, waaronder een evaluatiegesprek in 2023.¹⁸ In deze gesprekken was de gemeente grotendeels afhankelijk van datgeen de wijkteamorganisaties naar voren brachten.^w

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.¹⁹ Zo laat de ingerichte monitoring bijvoorbeeld niet zien aan hoeveel cliënten de wijkteams IB bieden en wat de IB voor deze cliënten en voor de bedrijfsvoering betekent.^x 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.²⁰ De gemeente heeft echter niet onderzocht of er nog andere redenen kunnen zijn voor het lagere aantal afgegeven indicaties.²¹

Bij het overhevelen van IB naar de reguliere opdracht^y per 2024 is ook de manier van monitoren 'regulier' geworden.^z De gemeente heeft in de uitvoeringsovereenkomst geen nadere verplichtingen of beoogde resultaten voor IB opgenomen.^{aa} 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.²² 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.²³

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.²⁴ Zowel de gemeente als de wijkteamorganisaties geven echter aan dat het monitoringsysteem verouderd is. Enkel voor de Wmo-gerelateerde werkzaamheden beschikt de gemeente over een dashboard, terwijl de opdracht aan de wijkteams breder is.²⁵ 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

^w 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.

^x 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.

^y Hierbij gaat het alleen om het deel Individuele Begeleiding dat de Sociale Wijkteams uitvoeren, dus de lichte profielen.

^z 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.

^{aa} 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.

de opdracht.²⁶ 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.

2. Partnerschap tussen gemeente en wijkteamorganisaties

Beleidscontext

In 2018 legde de gemeente in de aanbesteding de nadruk op partnerschap en gezamenlijkheid.²⁷ 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^{bb} van de gemeente Zaanstad”.²⁸ 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.²⁹

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”.³⁰ 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.³¹ De jaarlijks op te pakken zaken werden vastgelegd in een gezamenlijk vastgestelde ontwikkelagenda.³²

De samenwerkingsovereenkomst is na 2020 niet verlengd. De gemeente zag hier geen noodzaak toe omdat de samenwerking goed liep.³³ De betrokken partijen geven aan dat het partnerschap in het licht van de oorspronkelijke overeenkomst in de praktijk verder vorm heeft gekregen.³⁴

Sterkte: partnerschap positief ervaren

Pilot IB: voorbeeld van partnerschap

De pilot IB wordt genoemd als een voorbeeld van partnerschap.³⁵ De gemeente gaf ruimte aan een idee vanuit de wijkteamorganisaties en benutte de expertise van de wijkteams bij de invulling van de pilot.³⁶

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.³⁷ Het partnerschap wordt door alle partijen gezien als een voorwaarde om gezamenlijk te ontwikkelen en de expertise van de Sociale Wijkteams te benutten.³⁸

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

^{bb} 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.

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 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.³⁹ Dat belemmert samenwerking over en weer.⁴⁰

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.⁴¹

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.⁴² Mogelijke risico's die voortkomen uit het samengaan van de rollen heeft de gemeente niet in beeld gebracht.⁴³ In de praktijk loopt het samengaan van de rollen volgens betrokkenen meestal goed.⁴⁴ Wijkteamorganisaties geven aan dat de gemeente hen tot dusver nooit 'hard' hoefde af te rekenen, omdat zij de opdracht goed uitvoeren.⁴⁵ 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.⁴⁶

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.⁴⁷ 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.⁴⁸ 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.⁴⁹ 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.⁵⁰

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.⁵¹

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.⁵² Uit documentatie⁵³ 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.⁵⁴

Dit heeft bij sommige Wmo-aanbieders veel onrust onder de medewerkers veroorzaakt. Een deel van de cliënten die zij begeleiden 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.⁵⁵

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.^{cc56} 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.⁵⁷ De nauwere en meer dichtgetimmerde opdracht geeft de Wmo-aanbieders hiertoe weinig ruimte, erkent ook de ambtelijke organisatie.⁵⁸

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 voor IB door de tweede lijn, of dat zij zelf de IB geven.^{dd} In feite maakt de gemeente de wijkteams naast opdrachtnemer ook opdrachtgever.⁵⁹ 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.⁶⁰

Pilot IB: wederzijds onbegrip

Tijdens onze gesprekken met Wmo-aanbieders en wijkteamorganisaties viel op dat er over en weer sprake

^{cc} 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.

^{dd} 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.

is van wantrouwen en onbegrip. Bij Wmo-aanbieders leven twijfels over de expertise van de wijkteams om de IB te geven.⁶¹ 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.⁶² 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.⁶³

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.⁶⁴ 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.^{65ee} 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.⁶⁶ 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.⁶⁷ In de praktijk ontbreekt momenteel de hiervoor benodigde overlegstructuur.

^{ee} 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.

Bijlage 2 - Deelonderzoek 2: Startgesprekken participatie

Hieronder staan per onderwerp de inzichten die we hebben opgedaan in het tweede deelonderzoek. In dit deelonderzoek richten wij ons op de startgesprekken die de Sociale Wijkteams voeren met inwoners die een bijstandsuitkering aanvragen. In het kader hieronder leggen we kort de context van dit deelonderzoek uit (de Participatiewet, de startgesprekken en de opdrachten aan de Sociale Wijkteams met betrekking tot participatie). Daarna volgen de inzichten die we opdeden over de startgesprekken en de opdrachten van de wijkteams op het thema participatie in het licht van ons onderzoek.^{ff} In de bijlage beschrijven we onze aanpak van dit deelonderzoek.

Context van het tweede deelonderzoek

Participatiewet

De gemeente Zaanstad is sinds 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet (PW). Een van de doelen van de PW is om meer mensen te laten participeren aan de samenleving, ook mensen met een arbeidsbeperking.⁸⁸ De gemeente is verantwoordelijk voor mensen die potentieel wel kunnen werken, maar ondersteuning nodig hebben bij arbeidsre-integratie.⁶⁸ In het verlengde hiervan wil de gemeente Zaanstad al haar inwoners mee laten doen naar vermogen,⁶⁹ waarbinnen de prioriteit ligt bij participeren door betaald werk.⁷⁰ Als betaald werk (nog) niet mogelijk is, dan waardeert de gemeente andere manieren waarop inwoners zich betekenisvol kunnen inzetten.⁷¹ De PW-uitkering (bijstandsuitkering) is binnen de PW een laatste vangnet.⁷² Een uitkeringsgerechtigde dient zich te houden aan bepaalde arbeidsverplichtingen, zoals het meewerken aan de ondersteuning die de gemeente oplegt of aanbiedt gericht op participatie.⁷³

Het startgesprek

Het startgesprek (intakegesprek) is het eerste gesprek dat plaatsvindt tussen de gemeente en een inwoner, nadat deze een uitkering heeft aangevraagd bij de gemeente Zaanstad. Het startgesprek met de inwoner wordt gevoerd door een inkomensconsulent van de gemeentelijke afdeling Uitkeringen en een professional van het Sociale Wijkteam. Indien voorafgaand, tijdens of na het startgesprek onrechtmatigheden in de aanvraag aan het licht komen, kan ook de afdeling Naleving betrokken worden. De inkomensconsulent beoordeelt of de inwoner recht heeft op een bijstandsuitkering. De professional van het Sociale Wijkteam beoordeelt of de inwoner een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt heeft en verkent of de inwoner hulpvragen heeft op andere leefgebieden.⁷⁴

Wanneer een bijstandsgerechtigde een overbrugbare afstand^{hh} tot de arbeidsmarkt heeft, dan draagt het Sociale Wijkteam deze persoon over aan Werkom (het leer-werkbedrijf van de gemeentes Zaanstad en Purmerend).⁷⁵ Wanneer een bijstandsgerechtigde een (tijdelijk) te grote afstand tot de

^{ff} In ons onderzoek richten we ons op de vraag hoe de gemeente haar rollen als opdrachtgever en partner heeft ingevuld en hoe dat de effectiviteit van de Sociale Wijkteams heeft beïnvloed.

⁸⁸ Een ander doel van de wet is het verlenen van bijstand aan mensen 'die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien'.

^{hh} Mensen met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt hebben ondersteuning nodig om regulier betaald werk te vinden. Ondersteuning kan bijvoorbeeld bestaan uit het opdoen van arbeidsvaardigheden en werkritme, training of zoeken naar geschikte vacatures. Bron: Gemeente Zaanstad, *Koersbesluit Uitvoeringsorganisatie brede participatieopgave Zaanstad*, 2 juni 2016.

arbeidsmarktⁱⁱ heeft, dan is het Sociale Wijkteam verantwoordelijk voor de begeleiding van deze inwoner richting (maatschappelijke) participatie.⁷⁶

Opdrachten van de wijkteams met betrekking tot participatie

Het houden van de startgesprekken is niet de enige taak van de Sociale Wijkteams op het thema participatie. Onder de huidige brede opdracht van de gemeente vallen ook het begeleiden van nieuw ingestroomde bijstandsgerechtigden, het opstellen van een plan van aanpak, de overdracht van bijstandsgerechtigden naar Werkom en samenwerken binnen de participatieketen.⁷⁷ De uitvoering van deze taken valt binnen het totale budget dat de gemeente voor de brede opdracht ter beschikking heeft gesteld.⁷⁸

Daarnaast heeft de gemeente aan de Sociale Wijkteams in 2019 een aanvullende opdracht op het thema participatie gegeven. Deze is gericht op het contact houden met en begeleiden van mensen die (al langere tijd) een uitkering ontvangen. Zodat ook zij (gaan) participeren en waar mogelijk doorstromen naar Werkom. De uitvoering van de aanvullende opdracht is – naar aanleiding van een wens van de gemeenteraad – per 2024 geïntensiveerd. Voor het uitvoeren van de aanvullende opdracht ontvangen de wijkteamorganisaties een afzonderlijk budget, los van dat voor de brede opdracht. Ook in de aanvullende opdracht werken de Sociale Wijkteams samen met Uitkeringen, Naleving en Werkom.

1. Gemeente als uitvoerende partij in de participatieketen

(Beleids)context

De gemeente is opdrachtgever van de Sociale Wijkteams. Daarnaast werken beide voor, tijdens en na de startgesprekken nauw samen, zoals in het kader hierboven beschreven.ⁱⁱ Sociale Wijkteams, Uitkeringen, Naleving en Werkom delen doorlopend informatie, zoals over de beslissing op de uitkeringsaanvraag, signalen van onrechtmatigheden en eventuele wijzigingen in de situatie van inwoners.⁷⁹ Daarmee zijn de gemeentelijke afdelingen samenwerkingspartner van de Sociale Wijkteams en Werkom.

Sterkte: uitvoerende rol van de gemeente in participatieketen uitgewerkt

Participatie-opdracht: werkafspraken uitvoering beschreven

Er zijn in samenspraak werkafspraken gemaakt over de werkwijzen in de uitvoering van de participatieketen en de taakverdeling tussen de uitvoerende afdelingen van de gemeente en andere ketenpartners. Deze afspraken worden ook met regelmaat geactualiseerd. De werkafspraken gaan onder meer in op de algemene samenwerking tussen de gemeentelijke afdelingen, Sociale Wijkteams en Werkom, en op werkwijzen in verschillende fasen van het ketenproces en rondom verschillende wettelijke vereisten.

80

Sterkte: goede samenwerking tussen medewerkers in de uitvoering

Startgesprekken: vaste inkomensconsulenten bevorderen samenwerking, communicatie en begrip

De wijkteammedewerkers die we hebben gesproken zijn over het algemeen positief over de samenwerking met de inkomensconsulenten van de gemeente.⁸¹ Aan ieder wijkteam is in principe een vaste inkomensconsulent gekoppeld die daar de startgesprekken voert. Dat is bevorderlijk voor de onderlinge

ⁱⁱ Mensen met een te grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen niet zelfstandig in regulier werk aan de slag. Bron: Gemeente Zaanstad, *Koersbesluit Uitvoeringsorganisatie brede participatieopgave Zaanstad*, 2 juni 2016.

^{jj} Ook ambtenaren vanuit de afdelingen Stedelijke Toegang, Contractmanagement en Kennis werken aan de opdrachten en doelen die er zijn op participatie.

communicatie en samenwerking.⁸² Medewerkers investeren in de relatie door elkaar aan te spreken als het minder goed loopt of werkafspraken niet na worden gekomen.⁸³ Er is onderling begrip voor de verschillende rollen die beide hebben. Wijkteammedewerkers ontwikkelen een vertrouwensband met inwoners om hen te kunnen begeleiden, inkomensconsulenten toetsen een uitkeringsaanvraag aan de wet. Beide zien de onderlinge wisselwerking als een meerwaarde tijdens de startgesprekken.⁸⁴ "Inkomensconsulenten zien hierdoor ook de mens achter het dossier", geeft een wijkteammedewerker aan.⁸⁵

Knelpunt: samenwerking soms belemmerd door beperkte kennis en informatie-uitwisseling

Startgesprekken: informatie-afhankelijkheid tussen gemeentelijke afdeling en wijkteammedewerkers

Voor een goede samenwerking is uitwisseling van informatie tussen wijkteammedewerkers en inkomensconsulenten cruciaal. Omdat er geen gezamenlijk registratiesysteem is, moeten zij elkaar voortdurend om informatie vragen.⁸⁶ Terwijl de gemeentelijke afdelingen benadrukken dat in de bestaande werkafspraken is vastgelegd wanneer informatie moet worden gedeeld, gebeurt dit in de praktijk niet altijd.⁸⁷ De inkomensconsulenten zijn afhankelijk van informatie van het wijkteam om maatwerk te kunnen leveren. Zij worden niet altijd op de hoogte gehouden als een inwoner bijvoorbeeld een periode in het buitenland verblijft.⁸⁸ Andersom merken wijkteammedewerkers dat ze niet altijd te horen krijgen dat er een beslissing is genomen over iemands uitkering. Daarom kan het voorkomen dat iemand bij hen nog op de wachtlijst staat, terwijl de aanvraag voor een uitkering al is afgewezen.⁸⁹ Wijkteammedewerkers geven aan op casusniveau veel tijd kwijt te zijn met schakelen en afstemmen.⁹⁰

Participatieketen: werkafspraken onvoldoende bekend en onvoldoende houvast

De samenwerkingsrelaties zijn persoonsafhankelijk. Wanneer er personele wisselingen zijn of medewerkers tijdelijk worden vervangen, kost het op uitvoeringsniveau veel tijd om opnieuw tot goede samenwerking te komen.⁹¹ Ondanks de bestaande werkafspraken lijken deze niet altijd voldoende houvast te bieden of voldoende bekend te zijn, bijvoorbeeld door personele wisselingen. Dit leidt in sommige gevallen tot onbegrip over het doel en belang van elkaars werkzaamheden. Dat levert over en weer frustratie op. Bijvoorbeeld tussen de afdeling Naleving en de wijkteams. Volgens Naleving doen wijkteammedewerkers geen of te weinig meldingen van maatregelwaardig gedrag^{kk} en geven zij signalen van mogelijke fraude niet altijd door. Ook melden ze weinig inwoners aan bij het programma Meedoen Werkt van afdeling Naleving.^{ll} Tegelijkertijd ervaart een van de wijkteamorganisaties dat wanneer ze daar inwoners voor aanmelden, deze door Naleving regelmatig worden teruggestuurd naar het wijkteam.⁹² Ook tussen Werkom en wijkteams bieden werkafspraken niet altijd voldoende houvast. Bij wijkteams speelt soms frustratie over het hoge aantal inwoners dat vanuit Werkom naar hen wordt teruggestuurd zonder warme overdracht, terwijl Werkom de kwaliteit van de beoordeling van de overbrugbaarheid naar werk door de wijkteams als wisselend ervaart.⁹³

Participatieketen: investeren in samenwerking door gemeente blijft nodig

De afgelopen jaren hebben de wijkteams en samenwerkingspartners zelf geïnvesteerd in hun samenwerking. Dit gebeurt doorlopend tussen medewerkers op uitvoeringsniveau onderling, maar ook breder.⁹⁴ Zo hebben wijkteams en Naleving onder meer een kennissessie en casuïstiekbesprekingen

^{kk} Een maatregel, zoals een waarschuwing en tijdelijke verlaging van de uitkering, kan worden opgelegd wanneer een inwoner verplichtingen uit de Maatregelverordening Participatiewet niet of onvoldoende nakomt.

^{ll} Het programma Meedoen Werkt van afdeling Naleving richt zich op het in beweging brengen van mensen die niet (willen) meewerken aan participatie. Bron: Interview, 18 februari 2025.

georganiseerd; hierdoor is de samenwerking verbeterd.⁹⁵ Aandacht voor de samenwerking en het onderlinge contact tussen uitvoerende partijen blijft wel nodig.⁹⁶ Sociale Wijkteams en Naleving hebben bijvoorbeeld een verschillende rol in de participatieketen, die gepaard gaat met een ander mensbeeld.⁹⁷ Zonder korte lijntjes en regelmatig contact kan hierdoor al snel onbegrip ontstaan over gemaakte keuzes en werkwijzen, lezen we terug in de verslagen van de resultaatgesprekken van afgelopen jaren. Sociale Wijkteams denken dat de gemeente een faciliterende rol kan spelen bij moeilijkheden in de samenwerking tussen uitvoerende partijen.⁹⁸ In de praktijk pakt de gemeente deze rol echter niet altijd op. Wel nam de gemeente het initiatief tot casuïstiekbesprekingen om de overdracht van inwoners van het wijkteam naar Werkom te verbeteren.⁹⁹

2. Gemeente als regisseur van veranderingen

(Beleids)context

De organisaties en gemeentelijke afdelingen die samenwerken vanaf het startgesprek van een bijstandsgerechtigde tot en met de uitstroom richting werk, worden samen ook wel 'de participatieketen' genoemd. De opgaveregisseur participatie van de gemeente is verantwoordelijk voor het functioneren van de participatieketen. Binnen de participatieketen is de gemeente dus regisseur en eindverantwoordelijke.

In de werkwijze rondom de startgesprekken gaat de gemeente een verandering inzetten die verschillende ketenpartners raakt. Het is de bedoeling dat Werkom het voeren van de startgesprekken overneemt van de Sociale Wijkteams.^{mm} Sociale Wijkteams zijn hierdoor niet meer betrokken bij de eerste intake met bijstandsgerechtigden. Het veranderproces dat hiervoor nodig is, is eind 2024 ingezet door de opgaveregisseur participatie. De verandering rondom de startgesprekken maakt deel uit van een breder verandertraject met de naam *Meedoen naar vermogen*, waarvoor een projectleider is aangesteld. Met dit bredere verandertraject wil de gemeente de manier van werken rondom bijstandsgerechtigden – zowel nieuwe instroom als bestaande cliënten – in de participatieketen als geheel optimaliseren.¹⁰⁰

Knelpunt: afstemming binnen de participatieketen onvoldoende op orde

Startgesprekken: 'kleine' verandering heeft keten-brede gevolgen

Betrokkenen staan over het algemeen positief tegenover de ingezette verandering, wel benoemen zij aandachtspunten in het proces daaromheen.¹⁰¹ Binnen de gemeente is een intern advies geschreven voor de nieuwe inrichting van de startgesprekken, inclusief een stappenplan en planning om daar met de betrokken partijen naartoe te werken.¹⁰² Desondanks geven meerdere betrokkenen aan dat er binnen de gemeente mogelijk wat te makkelijk is gedacht over de verandering in de startgesprekken.¹⁰³ Het behelst veel meer dan "stekkertje eruit bij wijkteam en erin bij Werkom", volgens een medewerker van de gemeente.¹⁰⁴ De verandering heeft consequenties voor meerdere ketenpartners en gemeentelijke afdelingen. Zo moeten de afdelingen Uitkeringen en Naleving hun werkproces erop inrichten en heeft het mogelijk gevolgen voor de personele inzet van de wijkteams.¹⁰⁵ Met Werkom moeten onder meer afspraken worden gemaakt over het aantal participatiemedewerkers dat zij hiervoor in gaan zetten en de locatie(s) waar de gesprekken worden gevoerd.¹⁰⁶

Startgesprekken: verwarring over proces en inhoud van voorgenomen verandering

Het is opvallend dat er bij de verschillende ketenpartners verschillende lezingen bestaan van het veranderproces rond de startgesprekken.¹⁰⁷ De betrokken organisaties en afdelingen zijn op verschillende

^{mm} Het idee is dat Werkom zich in de startgesprekken met name richt op het beoordelen van de (overbrugbaarheid van de) afstand tot de arbeidsmarkt. Of Werkom ook eventuele hulpvragen op andere leefgebieden gaat bespreken, is nog niet bekend.

momenten over het verandertraject geïnformeerd, waarbij verschillende scenario's gingen rondzingen. Er ontstond verwarring over de startdatumⁿⁿ: de wijkteamorganisaties kregen in december 2024 de indruk dat de verandering per 1 januari 2025 in zou gaan^{oo} en sommige wijkteamorganisaties verbonden daar personele consequenties aan. In maart 2025 was nog niet duidelijk wat de startdatum zal worden.¹⁰⁸ Ten tijde van onze interviews is er verwarring over de fasering: begint Werkom in een pilot met een deel van de aanvragers, of nemen zij direct alle startgesprekken over? En er is onduidelijkheid over welke onderwerpen in de startgesprekken aan bod zullen komen en de rol die wijkteams in het traject na het startgesprek zullen spelen. Wie worden er na het startgesprek door Werkom alsnog naar het wijkteam doorgestuurd?¹⁰⁹

De wijkteamorganisaties vinden het proces lastig, verwarrend en onduidelijk.¹¹⁰ De onrust heeft een negatief effect op het werkplezier van de participatiemedewerkers, die niet weten waar zij aan toe zijn.¹¹¹ Binnen de gemeente voelen sommige medewerkers zich overvallen, ze hadden eerder betrokken willen worden.¹¹² Het ontbreekt in de beleving van betrokkenen aan een duidelijke stip aan de horizon en heldere communicatie over de weg daarnaartoe.¹¹³ Deze onduidelijkheden zorgen voor een wat afwachtende houding bij betrokkenen, terwijl iedereen tegelijkertijd wel aangehaakt wil blijven en geïnformeerd wil worden.¹¹⁴

Participatieketen: gebrek aan duidelijkheid en communicatie rond veranderingen

De verandering in de startgesprekken is onderdeel van het bredere verandertraject *Meedoen naar vermogen*. Ook in dit bredere traject zien we een gebrek aan duidelijkheid en heldere communicatie. Zo zocht de opgaveregisseur in 2024 samen met de wijkteamorganisaties naar een oplossing voor de werkdruk en wachtlijsten bij de aanvullende opdracht.^{pp} Binnen de aanvullende opdracht werden eind 2024 vier profielen geïntroduceerd, waarbij een deel van de cliënten intensief begeleid werd en een ander deel met rust gelaten. De wijkteamorganisaties en de gemeente voerden vergevorderde gesprekken over het toepassen van deze profielen. Binnen de gemeente hoorde de afdeling Naleving echter pas later over de nieuwe profielen, terwijl deze verandering wel gevolgen had voor hun werkzaamheden.^{qq 115}

In 2025 en 2026 is 20% minder geld beschikbaar voor de aanvullende opdracht dan in de jaren daarvoor.¹¹⁶ Zowel bij wijkteamorganisaties als binnen de ambtelijke organisatie ontstaat verwarring over de relatie tussen het lagere budget, de hiervoor genoemde verandering in de aanvullende opdracht en de verandering in de startgesprekken.¹¹⁷ De startgesprekken zijn onderdeel van de brede opdracht^{rr}, maar de mogelijke verschuiving naar Werkom wordt door meerdere betrokkenen onterecht gekoppeld aan het lagere budget voor de aanvullende opdracht. Sommige wijkteamorganisaties hebben de indruk dat ze vanaf 1 januari 2025 minder geld ontvangen, maar wel gevraagd worden om de startgesprekken voorlopig nog te blijven doen.¹¹⁸

ⁿⁿ De aanvankelijk gewenste startdatum van 'begin 2025' is op de valreep verschoven naar 1 maart 2025, en daarna tot nader orde. Wel is er eind maart door de projectleider van het verandertraject een kick-off bijeenkomst belegd, waarin Werkom en de betrokken afdelingen van de gemeente over de nieuwe werkwijze in gesprek zouden gaan. Bron: Interviews, 3 maart 2025.

^{oo} De gemeente geeft aan dat de wijkteams en de gemeente in december nog in gesprek waren over de wijze waarop de ingezette verandering vorm zou moeten krijgen. Bron: Reactie ambtelijke organisatie op feitelijk wederhoor, 4 mei 2025.

^{pp} Op 1 januari 2024 is de aanvullende opdracht gewijzigd als gevolg van een wens van de gemeenteraad. Die wens was dat alle uitkeringsgerechtigden die tegen die tijd nog op de wachtlijst Zittend Bestand stonden, in 2024 zouden worden gesproken en dat er een plan van aanpak voor hen zou komen.

^{qq} Voor Naleving betekent de nieuwe werkwijze een lagere instroom bij hun taskforce Meedoen Werkt, en bij Uitkeringen moeten de juridische en administratieve consequenties nog in kaart worden gebracht.

^{rr} Het budget voor de brede opdracht is ongewijzigd.

Participatieketen: gebrek aan goede overlegstructuur leidt tot minder goede samenwerking en trage besluitvorming

Als belangrijke oorzaak van de verwarring en gebrek aan duidelijkheid rond de veranderingen noemen meerdere betrokkenen het ontbreken van een goede overlegstructuur.¹¹⁹ Er zijn in de participatieketen veel overleggen op veel verschillende niveaus, waar veel mensen bij aanwezig zijn. Het extern ketenoverleg (EKO) heeft in 2024 in een andere vorm plaatsgevonden dan daarvoor. Voorheen werden er tijdens het EKO op basis van probleemverkenningen prioriteiten gesteld in een verbeterregister, die vervolgens in het operationeel ketenoverleg (OKO) werden opgepakt.¹²⁰ Nu kreeg het EKO de vorm van een netwerkbijeenkomst waaraan ook partners deelnamen uit de ketens Integratie en Armoede. Het accent kwam te liggen op presentaties van de verschillende partijen. Dit maakte het volgens een van de wijkteamorganisaties lastiger om problemen binnen de participatieketen te bespreken en daarover besluiten te nemen.¹²¹ Dat werd belegd bij het operationeel ketenoverleg (OKO), maar daar ontbrak het aan beslissingsmacht.

De nieuwe vorm van het EKO leidde zo tot een minder goede samenwerking en tragere besluitvorming. Ook waren de ketenpartners minder goed op de hoogte van ontwikkelingen en veranderingen bij elkaar. Op aandringen van onder meer de wijkteamorganisaties functioneert het EKO sinds februari 2025 weer in de oorspronkelijke vorm.¹²²

Participatieketen: gebrek aan regie op de veranderingen beïnvloedt partnerschap

Er is vanuit de gemeente weinig regie op de veranderingen. Eerst werd lange tijd weinig gedaan met signalen over ervaren problemen,¹²³ mede door personeelwisselingen bij de gemeente.¹²⁴ Rond de veranderingen in de participatieketen missen betrokkenen duidelijkheid en open communicatie met alle ketenpartners over het proces, de keuzes en het tijdpad.¹²⁵ Gebrekkige communicatie over de veranderingen en de stand van zaken daarbij leidt bij betrokkenen tot frustratie, verwarring en een beperkt gevoel van verbondenheid.¹²⁶

Twee wijkteamorganisaties typeren de ingezette verandering rond de startgesprekken als 'een gemiste kans in partnerschap': "Het was mooi geweest om gezamenlijk te bespreken waar partijen tegenaan lopen en samen tot oplossingen te komen – ook binnen bestaande opdrachten."¹²⁷ Een wijkteamorganisatie noemt het partnerschap in de participatieketen minder voelbaar dan in, bijvoorbeeld, de Wmo-keten. Er mist op strategisch niveau verbinding in de keten waardoor betrokkenen elkaar soms te laat opzoeken.¹²⁸

Knelpunt: interne organisatie gemeente bemoeilijkt regie op verandering

Participatieketen: bewegingsruimte opgaveregisseur begrensd door middelen en capaciteit

Binnen de gemeente gaat rond veranderingen veel tijd zitten in het creëren van intern draagvlak.¹²⁹ Verschillende ambtenaren denken dat onduidelijkheid over de interne lijn – wie beslist waarover? – daarin een rol speelt. Waar de een vindt dat de opgaveregisseur beslist vanwege diens budgetverantwoordelijkheid, vindt een ander dat niet.¹³⁰ De opgaveregisseur is inhoudelijk voor veel verantwoordelijk, maar heeft niet overal invloed op.¹³¹ Betrokkenen zien deze worsteling¹³² en verschillende oorzaken daarvan.

Een eerste oorzaak is dat – als gevolg van het gemeente-brede opgavegericht werken (zie kader) – inhoud en capaciteit niet bij één functie zijn belegd.¹³³ In de participatieketen is de opgaveregisseur opdrachtgever van de gemeentelijke afdelingen, maar is diegene tegelijkertijd voor middelen afhankelijk van diezelfde

afdelingen. Wanneer de opgaveregisseur vanuit de inhoud besluiten neemt⁵⁵ over benodigde ontwikkelingen in het (keten)proces, bijvoorbeeld over de verandering rondom de startgesprekken,¹³⁴ dan is daar mogelijk meer capaciteit of vacatureruimte voor nodig. De beslissing daarover wordt genomen door het betreffende afdelingshoofd.¹³⁵ Dat maakt dat de inhoudelijke koers alleen kan worden ingezet als er intern voldoende draagvlak is en – in het verlengde daarvan – middelen beschikbaar worden gesteld.¹³⁶ Omdat in de hele keten budgettaire krapte wordt ervaren én het in zijn algemeenheid lastige financiële tijden zijn voor gemeentes, leveren gesprekken over middelen en capaciteit binnen de participatieketen moeilijke discussies op.¹³⁷

Ten tweede lopen er veel ontwikkelingen en opdrachten in de participatieketen. Ondanks dat elke ketenpartner – gemeentelijke afdelingen, wijkteamorganisaties en Werkom – binnen de keten eigen taken (inclusief budget) heeft, raken de verschillende opdrachten^{tt} elkaar zodanig, dat het lastig is om problemen die de ketenpartijen ervaren, te ontrafelen en op te lossen.¹³⁸ Vanuit de gesprekken die wij voerden ontstaat het beeld dat een oplossing voor de ene partij, bij een andere partner weer een probleem creëert of verergert. Dit levert een spagaat op voor de opgaveregisseur. In deze functie komen verschillende rollen samen. Enerzijds heeft de opgaveregisseur als opdrachtgever en partner met elke afzonderlijke partij een een-op-een-relatie rondom diens opdracht. Anderzijds is het de bedoeling dat die als regisseur van de keten alle partijen beweegt richting een gezamenlijk doel. Deze rollen zijn soms moeilijk te verenigen.

Kader - verantwoordelijkheden in participatieketen belegd volgens gemeente-brede opgavegericht werken

Per 1 januari 2024 is de gemeente Zaanstad opgavegericht en gebiedsgericht gaan werken. De gemeentelijke organisatie is hierop aangepast.¹³⁹ Er zijn zes inhoudelijke opgaves gedefinieerd, zoals de opgave Kansengelijkheid waaronder de participatieketen inhoudelijk valt. De opgaveregisseur participatie^{uu} is op inhoud verantwoordelijk voor het binnen budget behalen van de gemeentelijke participatie-opdracht en beleidsdoelen zoals die zijn afgesproken binnen de opgave Kansengelijkheid.¹⁴⁰

Volgens het gemeentelijk organisatiemodel zijn alle ambtenaren hiërarchisch georganiseerd in afdelingen. Deze worden aangestuurd door afdelingsmanagers,^{vv} zoals de afdelingsmanagers Uitvoering en Naleving. Zij gaan binnen hun personeelsbudget over de capaciteit en vakbekwaamheid van medewerkers.¹⁴¹ Het is de bedoeling dat de capaciteit wordt ingezet op basis van de opgave(plannen).¹⁴²

3. Gemeente als opdrachtgever van de wijkteams

(Beleids)context

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. Als opdrachtgever is de

⁵⁵ Met advies vanuit onder meer de afdelingen Naleving en Uitkeringen.

^{tt} Reguliere en (veranderde) aanvullende opdracht van de Wijkteamorganisaties, reguliere opdracht van Werkom, Meedoen Werkt van de afdeling Naleving, ontwikkelingen rondom dataregistratie bij alle ketenpartners.

^{uu} De opgaveregisseur participatie wordt, net als verschillende andere opgaveregisseurs horizontaal (= vanuit de inhoud) aangestuurd door de opgavemanager Kansengelijkheid. Deze opgavemanager is op inhoud en budget eindverantwoordelijk voor de opgave Kansengelijkheid.

^{vv} Alle gemeentelijke afdelingen zijn weer georganiseerd in clusters, hiërarchisch aangestuurd door clustermanagers. Zij gaan cluster-breed over het personeel; de beschikbare capaciteit en vakbekwaamheid daarvan.

gemeente verantwoordelijk voor het opstellen van een heldere opdracht, welke is vastgelegd in het *Programma van Eisen* en de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst.¹⁴³ Vervolgens monitort de gemeente de uitvoering van de opdracht en stuurt op resultaten.¹⁴⁴ Om resultaatsturing mogelijk te maken, legde de gemeente vast dat zij zou zorgen voor randvoorwaarden op het gebied van ICT en dat de wijkteamorganisaties de door de gemeente ter beschikking gestelde applicaties voor registratie zouden gebruiken.¹⁴⁵ De meeste registraties zou de gemeente inzichtelijk maken in een dashboard.¹⁴⁶

Knelpunt: registratie en verantwoording ontoereikend ingericht

Participatie-opdracht: registratie risicovol

In de praktijk kunnen de Sociale Wijkteams niet alle – door de gemeente gevraagde – registraties rondom de participatie-opdracht kwijt in het beschikbaar gestelde registratiesysteem MensCentraal, omdat het systeem daar niet voor is ingericht. Als gevolg hiervan houden alle wijkteamorganisaties op eigen initiatief aanvullende registraties bij in Excel.¹⁴⁷ Het verschilt per wijkteamorganisatie op welke manier zij registreren en hoe uitvoerig zij dit doen.¹⁴⁸ Verschillende partijen geven aan dat registreren in Excel een risico vormt voor de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de gegevens; er worden sneller fouten gemaakt.¹⁴⁹

Participatie-opdracht: verantwoording tijdrovend en complex voor Sociale Wijkteams

Wijkteamorganisaties stellen op verzoek van de gemeente halfjaarlijks een rapportage op met cijfers over de participatie-opdracht. Hiervoor heeft de gemeente een format opgesteld. De rapportages over participatie uit 2022, 2023 en 2024 bevatten gegevens over vijftien tot achttien indicatoren^{www} en sinds 2023 ook de stand van zaken op vijftien eisen uit het *Programma van Eisen* en de uitvoeringsovereenkomst.¹⁵⁰ Dit resulteert in lange rapportages (13 tot 21 pagina's). Sociale Wijkteams kunnen deze gegevens niet uit MensCentraal halen waardoor het maken van de rapportages wordt ervaren als tijdrovend en frustrerend.¹⁵¹ Medewerkers van Sociale Wijkteams zijn veel tijd kwijt aan het handmatig verzamelen van de gegevens, terwijl zij deze tijd liever besteden aan inwoners.¹⁵²

Het opstellen van de rapportages wordt bemoeilijkt doordat de formats die de gemeente daarvoor aanlevert tussentijds wijzigen, sommige informatieverzoeken van de gemeente onduidelijk zijn, en wijkteamorganisaties bepaalde gegevens niet kunnen leveren.^{xx}¹⁵³ Sommige cijfers moeten de wijkteamorganisaties opvragen bij gemeentelijke afdelingen (Uitkeringen en Naleving) en Werkom. Uit interviews blijkt dat deze werkwijze onduidelijk is voor betrokken partijen.¹⁵⁴

Participatie-opdracht: gebrek aan overzicht heeft gevolgen samenwerking

De gemeente, Sociale Wijkteams en Werkom werken in verschillende systemen. Hierdoor is het voor de betrokken partijen soms onduidelijk waar een inwoner met een uitkering zich bevindt in het participatieaanbod: begeleidt Werkom, een wijkteam of bijvoorbeeld het UWV een inwoner? Uit onze gesprekken blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over wie verantwoordelijk is voor het bewaken van dit overzicht. Gemeentelijke afdelingen verbazen zich dat wijkteamorganisaties niet altijd in beeld hebben waar inwoners zich bevinden in het participatieaanbod.¹⁵⁵ Sociale Wijkteams vinden het opmerkelijk dat de gemeente geen overzicht heeft.¹⁵⁶

^{www} Wijkteamorganisaties leveren cijfers per wijk. Indicatoren in de formats van 2024 waren bijvoorbeeld: 'Aantal gevoerde startgesprekken in 2024, uitgesplitst naar aantal overbrugbaar, aantal onoverbrugbaar, huidige stand van zaken van het traject', 'Aantal inwoners dat op de wachtlijst van het wijkteam staat' en 'Aantal inwoners dat na begeleiding door Werkom terugkomt bij het SWT (startgesprekken), in de lopende periode waarover gerapporteerd wordt. Was er een warme overdracht door Werkom'.

^{xx} Ondanks dat de SWT's dit aankaartten bleven sommige onduidelijk informatieverzoeken onderdeel van de formats voor resultaatgesprekken. Bronnen: Interview, 3 februari 2025; Interview, 13 februari 2025.

Dit gebrek aan overzicht leidde op verschillende momenten tot wrijving in de samenwerking tussen gemeente en wijkteamorganisaties. Vanuit de wens om inwoners in beeld te hebben en de registratie kloppend te krijgen, deed de gemeente tussentijdse informatieverzoeken bij de Sociale Wijkteams.¹⁵⁷ ^{yy} Voor de Sociale Wijkteams leidden deze verzoeken tot extra uitzoekwerk en ad-hoc-overleggen met de gemeente.¹⁵⁸ Omdat er geen gedeeld beeld bestond over de noodzaak voor de informatieverzoeken, creëerde dit wederzijds wantrouwen. Voor verschillende partijen heeft het ontoereikende registratiesysteem weerslag op de relatie tussen gemeente en wijkteamorganisaties.¹⁵⁹

Sterkte: verbetering registratiesysteem in gang gezet

Alle wijkteamorganisaties hebben jarenlang signalen afgegeven aan de gemeente over de problemen rond het registratiesysteem.¹⁶⁰ In de praktijk was het onderhoud en de ontwikkeling van MensCentraal niet bij een gemeentelijke afdeling of functie belegd, waardoor dit stil lag.¹⁶¹ ^{zz} Gemeentelijke afdelingen voelden wel urgentie om het registratiesysteem te verbeteren. In 2024 heeft de afdeling Uitkeringen de herinrichting van MensCentraal en de ontwikkeling van een dashboard opgepakt en daarmee een beweging in gang gezet.^{aaa} ¹⁶² De doorontwikkeling van MensCentraal is inmiddels belegd bij de afdeling Informatie, beheer en techniek. Wijkteamorganisaties worden betrokken bij deze ontwikkeling.¹⁶³

Knelpunt: duidelijke sturing mist

Participatie-opdracht: opdrachten op participatie onduidelijk

Bij aanvang van de huidige contractperiode stelde de gemeente zich tot doel een duidelijke opdracht mee te geven aan de wijkteams.¹⁶⁴ Desondanks ervaren de wijkteamorganisaties te weinig duidelijkheid over de reguliere en aanvullende opdrachten op het thema participatie.¹⁶⁵ De onduidelijkheid speelt op meerdere vlakken. Ten eerste ten aanzien van veranderingen die al dan niet in de reguliere opdracht worden doorgevoerd; zo wordt al vanaf 2023 gesproken over het wel of niet uitvoeren van startgesprekken binnen de reguliere opdracht.¹⁶⁶ Daarnaast kost het de gemeente moeite om tijdig duidelijkheid te bieden over de participatie-opdracht^{bbb}, waardoor wijkteamorganisaties niet weten waar ze aan toe zijn qua inhoud van en budget voor hun taken.¹⁶⁷ Ook missen de wijkteamorganisaties vanuit de gemeente richtinggevende kaders waarbinnen ze de reguliere en aanvullende opdracht moeten uitvoeren.¹⁶⁸ Een van de wijkteamorganisaties geeft aan dat afwegingen die de gemeente of zelfs het gemeentebestuur zou moeten maken, nu bij de uitvoering worden neergelegd. Het gaat om fundamentele afwegingen als: welke mensen geef je ondersteuning, hoe ver ga je daarin en waar ligt de prioriteit?

Participatie-opdracht: gewenst resultaat soms onduidelijk

De wijkteamorganisaties en gemeente ervaren dat ze niet altijd op één lijn zitten over verwachtingen rondom de opdracht en de resultaten waartoe de opdracht moet leiden.¹⁶⁹ Zo is een terugkerend thema bij de resultaatgesprekken dat de wijkteams weinig aanmeldingen doen bij het programma

^{yy} Een voorbeeld hiervan is een project van de afdeling Uitkeringen waarbij werd beoogd om alle bewoners die een uitkering ontvangen in beeld te brengen.

^{zz} Afdeling Uitkeringen heeft de ontwikkeling van het dashboard en de herinrichting van MensCentraal opgepakt, terwijl dit eigenlijk niet binnen hun takenpakket valt.

^{aaa} In dit dashboard komt informatie vanuit de systemen van de gemeente, Werkom en de Sociale Wijkteams samen.

^{bbb} Wij constateren dat er in recente jaren ten minste twee inhoudelijke veranderingen waren. In 2024 werd de focus van de aanvullende opdracht: het spreken van alle inwoners met een uitkering die nog niet in beeld waren. En eind 2024 spraken gemeente en wijkteamorganisaties over het introduceren van de eerder genoemde profielen.

Meedoen Werkt van afdeling Naleving¹⁷⁰; volgens de gemeente is dat niet goed^{ccc}, maar volgens een wijkteamorganisatie juist wel.¹⁷¹ Het valt op dat de resultaatindicatoren waarop wijkteamorganisaties halfjaarlijks rapporteren, verschillen van de resultaatindicatoren uit het *Programma van Eisen*. Aan sommige indicatoren zijn geen doelstellingen of streefwaarden verbonden. Het is daardoor niet inzichtelijk wat de gemeente met deze indicatoren wil meten en waarop zij de nadruk legt in de resultaatsturing.¹⁷²

Participatie-opdracht: huidige manier van registreren en verantwoorden belemmert resultaatsturing

Vershillende partijen merken op dat het huidige registratiesysteem data-gericht werken en resultaatsturing door de gemeente belemmert.¹⁷³ ddd De cijfers die Sociale Wijkteams aanleveren in de halfjaarlijkse rapportages worden niet inzichtelijk gemaakt in een dashboard. Een dergelijk dashboard is (nog) niet beschikbaar en MensCentraal is hier niet voor ingericht. De individuele rapportages bieden geen inzicht in ontwikkelingen over tijd of over de wijken heen. Daarbij geeft de ambtelijke organisatie aan dat de rapportages en verslagen van resultaatgesprekken niet structureel worden teruggekoppeld binnen de gemeentelijke organisatie.¹⁷⁴ Wijkteamorganisaties geven aan dat knelpunten die zij aandragen tijdens de resultaatgesprekken niet altijd zijn opgepakt.¹⁷⁵ De gemeente informeert de wijkteamorganisaties niet over wat ze doet met de door de wijkteams aangeleverde gegevens.¹⁷⁶

De gemeente wil het op orde krijgen van de registratie meenemen in de nieuwe opdracht aan de Sociale Wijkteams. De gemeente stelt dat zicht op het aantal inwoners dat actief wordt begeleid en/of in beeld is in de participatieketen cruciaal is voor sturing en de inzet van middelen.¹⁷⁷

Participatie-opdracht: verschillende kijk op rolinvulling gemeente

Intern bij de gemeente lijken er verschillende beelden en verwachtingen te bestaan over de mate van 'zakelijkheid' waarmee de gemeente de wijkteamorganisaties en de resultaten die zij boeken zouden moeten benaderen.¹⁷⁸ Waar sommige gemeentelijke afdelingen en functies de wens hebben zich voornamelijk op te stellen als partner, benadrukken andere dat de gemeente zich meer zou moeten opstellen als opdrachtgever, met meer nadruk op verantwoording op de opdracht en het nakomen van afspraken.¹⁷⁹ Ambtenaren geven aan verschillen te zien in de mate waarin medewerkers van de gemeente zich bewust zijn van de mogelijkheden en beperkingen van de wijkteams.¹⁸⁰

De wijkteamorganisaties geven aan dat de gemeente meer zou mogen sturen op eenheid, afstemming en interne samenwerking rondom de opdracht aan de wijkteams. Dat zou helpen in het eenduidig handelen van de gemeente richting de wijkteams.¹⁸¹

^{ccc} Verwijzing naar Naleving heeft als doel de caseload van wijkteams te verlichten, doordat Naleving ondersteuning biedt bij inwoners die niet mee (willen) werken aan participatie. Bron: Reactie ambtelijke organisatie op feitelijk wederhoor, 4 mei 2025.

^{ddd} Het gebrek aan een geschikt systeem voor het genereren van nuttige sturingsinformatie komt ook naar voren in de evaluatie van Verwey Jonker. Bron: Verwey Jonker Instituut, *Deevaluatie sturing op Sociale Wijkteams Zaanstad*, november 2024.

Bijlage 3 – Aanpak van het onderzoek

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 van Sociale Wijkteams heeft ingevuld en hoe dat de effectiviteit van de Sociale Wijkteams heeft beïnvloed. We keken daarvoor naar een tweetal deelopdrachten van de gemeente aan de Sociale Wijkteams: de pilot Individuele Begeleiding en de Startgesprekken participatie. Onze volledige onderzoeksopzet is [hier](#) te vinden.

Wij voerden ons onderzoek eigenstandig uit, los van het gemeentelijke traject Werken in de wijk 2027. Om de raad zo goed mogelijk te ondersteunen in de stappen die zij met het college doorloopt^{eee}, hebben wij ons onderzoek gefaseerd uitgevoerd.¹⁸² De inzichten uit onze [eerste deelonderzoek](#) hebben we daarom in januari 2025 met de gemeenteraad gedeeld.

Dataverzameling deelonderzoeken

Voor ons eerste deelonderzoek interviewden we tussen november en begin december 2024 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 Individuele Begeleiding 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 Individuele Begeleiding (zoals projectplannen, evaluaties en andere verslaglegging) en over de opdracht aan de Sociale Wijkteams in brede zin (zoals Uitvoeringsovereenkomsten en verslagen van resultaatgesprekken).

Voor ons tweede deelonderzoek interviewden we tussen begin februari en begin maart 2025 negen ambtenaren en zes medewerkers van de drie wijkteamorganisaties. Ook hielden we een groepsgesprek met vier professionals van de wijkteamorganisaties. Allen zijn betrokken bij de (verandering binnen) de startgesprekken en bij de (uitvoering van) de gemeentelijke opdrachten aan de wijkteams binnen de participatieketen. Ook spraken we met een medewerker van Werkom. Daarnaast analyseerden we door ons opgevraagde documenten over de startgesprekken en de voorgenomen verandering daarin (zoals projectplannen, evaluaties en andere verslaglegging), over de werkwijze binnen de participatieketen (zoals werkafspraken) en over de opdracht aan de Sociale Wijkteams in brede zin (zoals Uitvoeringsovereenkomsten en verslagen van resultaatgesprekken).

De beschrijvingen van beide deelonderzoeken hebben we voor feitelijk wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie en wijkteamorganisaties. Bij het eerste deelonderzoek hebben we ook de geïnterviewde Wmo-aanbieders de gelegenheid tot feitelijk wederhoor gegeven.

^{eee} 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

- ¹ Gemeente Zaanstad, *Uitvoering opdracht Sociale Wijkteams in 2019*, 28 januari 2020.
- ² Gemeente Zaanstad, *Perspectief op Sociale Wijkteams in Zaanstad in 2015*, 4 juli 2013, p. 5.
- ³ Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsovereenkomst Sociaal Wijkteam 2021; 2022; 2023; 2024*.
- ⁴ Gemeente Zaanstad, *Perspectief op Sociale Wijkteams in Zaanstad in 2015*, 4 juli 2013; Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen*, 4 april 2018, p. 8.
- ⁵ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen*, 4 april 2018, p. 8; Gemeente Zaanstad, *Maatschappelijke Visie Zaanstad. Naar een evenwichtige en rechtvaardige stad*, pp. 19, 20, 2021.
- ⁶ Gemeente Zaanstad, *B&W besluitnota Werken in de wijk 2027 scenario's*, 28 januari 2025.
- ⁷ Deze definiëring van de regiefunctie is gebaseerd op Ferry Wester, Sturingsmodellen, in Sturing in de Wmo-praktijk, ed. Ferry Wester, Martha van Biene, Margriet Braun en Inge Scheijmans (MOVISIE, 2013); Beemer, F. en Van Roost, M., *Het verraderlijke ketenconcept*, Business Process Magazine, december 2003.
- ⁸ Gemeente Zaanstad, *B&W besluitnota Werken in de wijk 2027 scenario's*, 28 januari 2025.
- ⁹ Europees Parlement, *Richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten, Artikel 12 lid 1*, 26 februari 2014.
- ¹⁰ Gemeente Zaanstad, *B&W-voorstel en besluitnota Werken in de wijk 2027 scenario's*, 28 januari 2025.
- ¹¹ Koulen, I., Scheidel, C., Wolthuis, J.A., (2006) *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Beemer, F., Krauss, P., Puma, D., Roost, M. van, Teulingen, Y. van (2006) *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Utrecht: Rapport Berenschot
- ¹² Ferry Wester, Sturingsmodellen, in Sturing in de Wmo-praktijk, ed. Ferry Wester, Martha van Biene, Margriet Braun en Inge Scheijmans (MOVISIE, 2013)
- ¹³ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen 2019*, 4 april 2018.
- ¹⁴ Gemeente Zaanstad, *Mandaatbesluit Sociale Wijkteams gemeente Zaanstad 2018*, geldend met terugwerkende kracht vanaf 1 mei 2023.
- ¹⁵ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018; Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsovereenkomst Sociaal Wijkteam 2021; 2022; 2023; 2024*.
- ¹⁶ Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsovereenkomst Sociaal Wijkteam 2021; 2022; 2023; 2024*.
- ¹⁷ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018, p. 28.
- ¹⁸ Interview, 3 december 2024; Interview, 15 november 2024.
- ¹⁹ Interview, 14 november, Interview, 21 november 2024; Interview, 28 november 2024; Interview, 4 december 2024.
- ²⁰ Interview, 21 november 2024.
- ²¹ Interview, 18 november 2024.
- ²² Interview, 18 november 2024.
- ²³ Interview, 14 mei 2024.
- ²⁴ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018.
- ²⁵ Interview, 16 juli 2024; Interview, 14 mei 2024.
- ²⁶ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018; Interview, 14 november 2024.
- ²⁷ Interview, 14 november 2024.
- ²⁸ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018, p. 8.
- ²⁹ Gemeente Zaanstad, *Maatschappelijke Visie Zaanstad – naar een evenwichtige en rechtvaardige stad*, 2021.
- ³⁰ Gemeente Zaanstad, *Samenwerkingsovereenkomst Hoofdaanemerschap Sociaal wijkteam, 2019 – 2020*, 21 november 2018, p. 2.
- ³¹ Gemeente Zaanstad, *Samenwerkingsovereenkomst Hoofdaanemerschap Sociaal wijkteam, 2019 – 2020*, 21 november 2018; Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018; Interview, 14 mei 2024.
- ³² Interview, 21 november 2024.
- ³³ Interview, 14 mei 2024.
- ³⁴ Interview, 14 november 2024; Interview, 21 november 2024.
- ³⁵ Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Ontwikkelingen sociale wijkteams 2021*, 26 januari 2021; Interview, 21 november 2024; Interview, 4 december 2024.
- ³⁶ Interview, 21 november 2024.
- ³⁷ Interview, 18 november 2024; Interview, 14 november 2024; Gemeente Zaanstad, *Overleg stuurgroep sociale wijkteams*, 15 september 2022.
- ³⁸ Interview, 21 november 2024; Interview, 14 november 2024; Interview, 15 november 2024.
- ³⁹ Interview, 28 november 2024; Interview, 4 december 2024, Interview, 14 november 2024; Interview, 21 november 2024.
- ⁴⁰ Interview, 21 november 2024.

-
- ⁴¹ Gemeente Zaanstad, *Algemeen resultaatgesprek SWT*, 14 februari 2023; Interview, 16 juli 2024; Gemeente Zaanstad, *Verslag benen op tafel*, 30 november 2023.
- ⁴² Interview, 14 november 2024; Interview, 21 november 2024.
- ⁴³ Interview, 14 november 2024.
- ⁴⁴ Interview, 21 november 2024; Interview, 28 november 2024, Interview, 14 november 2024.
- ⁴⁵ Interview, 21 november 2024; Interview, 28 november 2024
- ⁴⁶ Interview, 14 november 2024.
- ⁴⁷ 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.
- ⁴⁸ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018.
- ⁴⁹ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018; Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsovereenkomst Sociaal Wijkteam*, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024.
- ⁵⁰ Gemeente Zaanstad, *Maatschappelijke Visie Zaanstad - Naar een evenwichtige en rechtvaardige stad*, 2021.
- ⁵¹ Inluzio Zaanstad, *Pilotvoorstel Individuele begeleiding*, 2019. De SMD en DOCK, *Pilot ondersteuning sociaal en persoonlijk functioneren en financiën bij de Sociale Wijkteams*, 2020.
- ⁵² Gemeente Zaanstad, *Advies staf over pilot Inluzio*, 11 november 2019.
- ⁵³ Gemeente Zaanstad, *Format evaluatie Pilot Individuele Begeleiding [naam wijkteamorganisatie]*, maart 2023.
- ⁵⁴ Interview, 2 december 2024; Interview, 26 november 2024.
- ⁵⁵ Interview, 28 november 2024.
- ⁵⁶ Interview, 21 november 2024; Interview, 26 november 2024; Interview, 2 december 2024.
- ⁵⁷ Interview 21 november 2024, Interview, 26 november 2024; Interview, 2 december 2024.
- ⁵⁸ Interview, 21 november 2024.
- ⁵⁹ Interview, 21 november 2024; Reactie op feitelijk wederhoor, 17 januari 2025.
- ⁶⁰ Interview, 2 december 2024; Brief Wmo-aanbieder, *Evaluatie pilot individuele begeleiding en andere pilots*, 6 september 2021.
- ⁶¹ Interview, 21 november 2024; Interview, 26 november 2024; Interview, 2 december 2024.
- ⁶² Interview, 21 november 2024; Interview, 28 november 2024; Interview, 4 december 2024.
- ⁶³ Interview, 15 november 2024.
- ⁶⁴ Interview, 2 december 2024; Interview, 26 november 2024; Gemeente Zaanstad, *Concept verslag Extern Ketenoverleg 8 juli 2021*, 27 juli 2021.
- ⁶⁵ Wmo overlegtafel, *Memo kerngroep doorontwikkelen Wmo*, 10 maart 2022.
- ⁶⁶ Interview, 14 november 2024; Interview 21 november 2024; Interview, 26 november 2024.
- ⁶⁷ Interview, 21 november 2024.
- ⁶⁸ [De Participatiewet en de rol en verantwoordelijkheden van de gemeenten | Movisie](#), geraadpleegd op 9 april 2025.
- ⁶⁹ Gemeente Zaanstad, *Coalitieakkoord 2022 – 2026*; Gemeente Zaanstad, *Opdrachtformulering verbeterplan meedoen naar vermogen*, 15 april 2024.
- ⁷⁰ Gemeente Zaanstad, *Koersbesluit Uitvoeringsorganisatie brede participatieopgave Zaanstad*, 2 juni 2016.
- ⁷¹ Gemeente Zaanstad, *Coalitieakkoord 2022 – 2026*.
- ⁷² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Voortgang Participatiewet in Balans*, 16 december 2024.
- ⁷³ [Wat zijn mijn rechten en plichten in de bijstand? | Rijksoverheid.nl](#), geraadpleegd op 9 april 2025.
- ⁷⁴ Gemeente Zaanstad, *Werkafspraken uitvoering participatieketen Zaanstad*, 2024.
- ⁷⁵ Gemeente Zaanstad, *Werkafspraken uitvoering participatieketen Zaanstad*, 2024.
- ⁷⁶ Gemeente Zaanstad, *Werkafspraken uitvoering participatieketen Zaanstad*, 2024.
- ⁷⁷ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018; Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsovereenkomst Sociaal Wijkteam*, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024.
- ⁷⁸ Interview, 3 maart 2025.
- ⁷⁹ Gemeente Zaanstad, *Werkafspraken uitvoering participatieketen Zaanstad*, 2024.
- ⁸⁰ Gemeente Zaanstad, *Werkafspraken uitvoering participatieketen Zaanstad*, 2021; 2024.
- ⁸¹ Interview, 12 februari 2025.
- ⁸² Interview, 12 februari 2025; Interview, 18 februari 2025.
- ⁸³ Interview, 12 februari 2025.
- ⁸⁴ Interview, 18 februari 2025; Interview, 12 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025.
- ⁸⁵ Interview, 11 februari 2025.
- ⁸⁶ Interview, 12 februari 2025; Interview, 18 februari 2025; Interview, 3 maart 2025.
- ⁸⁷ Interviews, 18 februari 2025; Interview, 12 februari 2025.
- ⁸⁸ Interview, 18 februari 2025.

-
- ⁸⁹ Interview, 12 februari 2025.
- ⁹⁰ Interview, 12 februari 2025.
- ⁹¹ Interview, 12 februari 2025; Interview, 18 februari 2025.
- ⁹² Interview 3 februari 2025; [wijkteamorganisatie], *Verslag resultaatgesprek participatie Q1, 2022*.
- ⁹³ Interview, 3 maart 2025; Interview, 3 februari 2025; [wijkteamorganisatie], *Verslag resultaatgesprek participatie Q1, 2021*; [wijkteamorganisatie], *Verslag resultaatgesprekken participatie Q1 Q2, 2022*; [wijkteamorganisatie], *Verslag resultaatgesprek participatie, 2023*; [wijkteamorganisatie], *Rapportage resultaatgesprek participatie Q1, 2024*.
- ⁹⁴ Interview, 12 februari 2025; Interview, 11 februari 2025.
- ⁹⁵ [wijkteamorganisatie], *Verslag resultaatgesprek armoede en participatie Q2, 2022*.
- ⁹⁶ Interview, 13 februari 2025.
- ⁹⁷ Interview, 23 februari 2025; Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025.
- ⁹⁸ Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 12 februari 2025; Interview, 13 februari 2025.
- ⁹⁹ Interview, 12 februari 2025.
- ¹⁰⁰ Gemeente Zaanstad, *Opdrachtformulering verbeterplan meedoen naar vermogen*, 15 april 2024; Gemeente Zaanstad, *Opdrachtformulering Pilot Werkom*, 21 januari 2025; Interview, 3 maart 2025.
- ¹⁰¹ Interviews wijkteamorganisaties, Werkom en gemeentelijke afdelingen, februari en maart 2025.
- ¹⁰² Reactie ambtelijke organisatie op feitelijk wederhoor, 4 mei 2025; Mailwisseling ambtelijke organisatie, 24 november 2024.
- ¹⁰³ Interviews, 18 februari 2025; Interview, 3 maart 2025.
- ¹⁰⁴ Interview, 18 februari 2025.
- ¹⁰⁵ Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interviews, 18 februari 2025.
- ¹⁰⁶ Interview, 3 maart 2025.
- ¹⁰⁷ Interviews wijkteamorganisaties, Werkom en gemeentelijke afdelingen, februari en maart 2025.
- ¹⁰⁸ Interview, 3 maart 2025; Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025; Interview, 18 februari 2025.
- ¹⁰⁹ Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025; Interview, 18 februari 2025; Interview, 27 februari 2025; Interviews, 3 maart 2025.
- ¹¹⁰ Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025; Interview, 3 maart 2025.
- ¹¹¹ Interview, 13 februari 2025; Interview, 11 februari 2025.
- ¹¹² Interview, 27 februari 2025; Interview, 3 maart 2025.
- ¹¹³ Interview, 11 februari 2025; Interview, 3 maart 2025; Interview, 27 februari 2025.
- ¹¹⁴ Interview, 27 februari 2025.
- ¹¹⁵ Interview, 18 februari 2025; Interview, 13 februari 2025.
- ¹¹⁶ Interview, 3 maart 2025.
- ¹¹⁷ Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 3 maart 2025.
- ¹¹⁸ Interview, 11 februari 2025; Interview, 3 maart 2025; Interview, 27 februari 2025.
- ¹¹⁹ Interview, 11 februari 2025, Interview, 13 februari 2025; Interview, 18 februari 2025.
- ¹²⁰ Interview, 11 februari 2025.
- ¹²¹ Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025; Interview, 18 februari 2025.
- ¹²² Interview, 11 februari 2025.
- ¹²³ Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Gemeente Zaanstad, *Verslag Algemeen Resultaatgesprek SWT's over 2023, 2024*
- ¹²⁴ Interview, 27 februari 2025.
- ¹²⁵ Interview, 3 maart 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025; Interview, 18 februari 2025; Interview, 27 februari 2025.
- ¹²⁶ Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025; Interview, 3 maart 2025.
- ¹²⁷ Interview, 3 februari 2025; Interview, 13 februari 2025.
- ¹²⁸ Interview, 11 februari 2025.
- ¹²⁹ Interview, 27 februari 2025.
- ¹³⁰ Interview, 27 februari 2025.
- ¹³¹ Interview, 3 maart 2025.
- ¹³² Interview, 3 februari 2025; Interview, 13 februari 2025; Interview, 27 februari 2025.
- ¹³³ Interview, 3 maart 2025.
- ¹³⁴ Interviews, 18 februari 2025.
- ¹³⁵ Interview, 27 februari 2025.
- ¹³⁶ Interview, 3 maart 2025; Interview, 27 februari; Interview, 3 februari 2025.
- ¹³⁷ Interview, 3 maart 2025.

-
- ¹³⁸ Interview, 3 maart 2025.
- ¹³⁹ Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief *Stand van zaken Organisatie Ontwikkeling*, 7 november 2023.
- ¹⁴⁰ Interview, 3 maart 2025.
- ¹⁴¹ Interview, 27 februari 2025.
- ¹⁴² Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025-2028*, p. 134.
- ¹⁴³ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*, 4 april 2018; Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsovereenkomst Sociaal Wijkteam 2021; 2022; 2023; 2024*.
- ¹⁴⁴ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams 2019*; Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsovereenkomst Sociaal Wijkteam 2021; 2022; 2023; 2024*.
- ¹⁴⁵ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams*, 2019, pp. 7,26.
- ¹⁴⁶ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams*, 2019, p. 30.
- ¹⁴⁷ Interview, 3 februari 2025; Interview, 13 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interviews, 18 februari 2025; Interview, 3 maart 2025.
- ¹⁴⁸ Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025; Gemeente Zaanstad, *Opdrachtformulering verbeterplan*, april 2024.
- ¹⁴⁹ Interview, 13 februari 2025; Interviews, 18 februari 2025; Interview, 12 februari 2025.
- ¹⁵⁰ Gemeente Zaanstad, *Programma van Eisen Sociale Wijkteams*, 2019; Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsovereenkomst Sociaal Wijkteam 2021; 2022; 2023; 2024*.
- ¹⁵¹ Interview, 27 februari 2025; Interview, 3 maart 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025; Interview, 3 februari 2025; Interview, 12 februari 2025; [wijkteamorganisatie], *Rapportage resultaatgesprek participatie Q2, 2023*; [wijkteamorganisatie], *Rapportage resultaatgesprek participatie, 2022*; [wijkteamorganisatie], *Gespreksverslag resultaatgesprek participatie, 2021*; [wijkteamorganisatie], *Rapportage resultaatgesprek participatie, 2023*.
- ¹⁵² Interview, 12 februari 2025; Interview, 11 februari 2025.
- ¹⁵³ [wijkteamorganisatie], *Gespreksverslag resultaatgesprek participatie Q1, 2021*; [wijkteamorganisatie], *Rapportage resultaatgesprek participatie Q1, 2023*; [wijkteamorganisatie], *Gespreksverslag resultaatgesprek participatie, 2023*; [wijkteamorganisatie], *Gespreksverslag resultaatgesprek participatie, 2024*.
- ¹⁵⁴ Wijkteamedewerkers vragen zich af waarom de gemeente dergelijke gegevens niet zelf bijhoudt en andersom. Interview, 3 februari 2025; Interviews, 18 februari 2025; Interview, 3 maart 2025.
- ¹⁵⁵ Interviews, 18 februari 2025.
- ¹⁵⁶ Interview, 12 februari 2025; Interview, 11 februari 2025.
- ¹⁵⁷ Interviews, 18 februari 2025.
- ¹⁵⁸ Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025.
- ¹⁵⁹ Mail [wijkteamorganisatie], 3 februari 2025 'FW: Terugkoppeling overleg registratie'; Interviews, 18 februari 2025; Interview, 12 februari 2025.
- ¹⁶⁰ Interview, 3 februari 2025; Interview, 13 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Verslag overleg Stuurgroep Sociale Wijkteams, 15 september 2022; in verschillende rapportages van resultaatgesprekken opgesteld tussen 2021 en 2024 geven wijkteamorganisaties dit ook al aan.
- ¹⁶¹ Interview, 18 februari 2025; Interview, 18 februari 2025; Interview, 3 maart 2025; Interview, 27 februari 2025.
- ¹⁶² Interview, 18 februari 2025.
- ¹⁶³ Interview, 18 februari 2025; Interview, 3 februari 2025; Interview, 27 februari 2025.
- ¹⁶⁴ Gemeente Zaanstad, *Doorontwikkeling sociale wijkteams, 2017*.
- ¹⁶⁵ Gemeente Zaanstad, *Verslag algemeen resultaatgesprek SWT's over 2023*, 13 februari 2024; Interview, 3 februari 2025.
- ¹⁶⁶ Gemeente Zaanstad, *Verslag algemeen resultaatgesprek SWT's over 2023*, 13 februari 2024.
- ¹⁶⁷ Gemeente Zaanstad, *Verslag algemeen resultaatgesprek SWT's over 2023*, 13 februari 2024; Interview, 11 februari 2025.
- ¹⁶⁸ Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025; Interview, 12 februari 2025; Interview, 3 maart 2025.
- ¹⁶⁹ Gemeente Zaanstad, *Rapport sociale wijkteams februari tm juli 2024*; Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025.
- ¹⁷⁰ [wijkteamorganisatie], *Verslag resultaatgesprek participatie Q1, 2023*; [wijkteamorganisatie], *Rapportage resultaatgesprek participatie, 2023*; [wijkteamorganisatie], *Verslag resultaatgesprek participatie, 2022*; Interview, 13 februari 2025.
- ¹⁷¹ Interview, 13 februari 2025.
- ¹⁷² Interview, 18 februari 2025.
- ¹⁷³ Interview, 11 februari 2025; Interview, 18 februari 2025; Interview, 13 februari 2025.
- ¹⁷⁴ Interviews, 18 februari 2025; Interview, 27 februari 2025.
- ¹⁷⁵ Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025.
- ¹⁷⁶ Interview, 3 februari 2025; Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025.
- ¹⁷⁷ Gemeente Zaanstad, *Opdrachtformulering verbeterplan*, april 2024; [wijkteamorganisatie], *Voorstel Participatie opdracht hoe nu verder*, 14 juni 2024.

¹⁷⁸ Interview, 11 februari 2025; Interviews, 18 februari 2025; Interview, 27 februari 2025.

¹⁷⁹ Interviews, 18 februari 2025, interview, 27 februari 2025; Interview, 3 maart 2025.

¹⁸⁰ Interview, 27 februari 2025.

¹⁸¹ Interview, 11 februari 2025; Interview, 13 februari 2025.

¹⁸² Rekenkamer Zaanstad, [Document Zaanstad - RZ_24_032 Aanbieding onderzoeksopzet Sociale Wijkteams tav gemraad - iBabs Publiekspitaal](#).