Instituut voor Publieke Waarden

Goedkoper en beter in Rheden

de doorontwikkeling van het sociaal domein vanuit de praktijk

De eindstand

December 2021

Sophie Albers
Lex Meiberg
Jelle Smits

Inleiding

Wanneer mensen veel problemen tegelijkertijd hebben, komt in veel gevallen ook een probleem van een heel andere orde om de hoek kijken; een bureaucratisch of organisatorisch probleem. Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) heeft de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met mensen die veel samenhangende problemen tegelijkertijd hebben. Op basis van die ervaring heeft het IPW de doorbraakmethode ontwikkeld.

De Gemeente Rheden wil energie steken in de transformatie van het sociaal domein. Met speciaal oog voor mensen die kampen met armoede en schulden. En met de ambitie dat iedereen mee kan doen en de jeugd de toekomst heeft. Om de volgende stap te zetten wil Rheden beginnen bij de praktijk, de inwoner zelf. Rheden heeft het IPW gevraagd om daar een bijdrage aan te leveren.

Samen hebben het IPW en de Gemeente Rheden casuïstiek opgepakt en geleerd van dat wat we tegenkwamen. We vertrokken altijd vanuit de huishoudens. Om hen beter te helpen. Maar ook als een manier om te onderzoeken wat er structureel beter kan. Immers, als we ‘de inwoner’ centraal willen stellen, dan is het belangrijk om juist ook vanuit hun leefwereld te vertrekken. Maar het ‘helpen’ van gezinnen met problemen is niet het enige doel. We onderzoeken vervolgens ook of oplossingen structureel gemaakt kunnen worden. Dat bespreken we in ontwikkelsessies met consulenten, beleidsmakers en managers. Wij noemen dat actieonderzoek. We leven voor door casuïstiek op te pakken en consulenten mee te nemen in het realiseren van de doorbraak. Vervolgens reflecteren we daar op. In een reflectiesessie hebben we teruggekeken op ervaringen en hebben consulenten, managers, beleidsmedewerkers en wethouders afgesproken een vervolg te willen geven aan dit traject. Dat maatwerk makkelijker moet worden in Rheden.

In deze eindrapportage geven we woorden aan de ervaringen die op zijn gedaan. We beginnen met een casus die het IPW en de Gemeente Rheden samen hebben opgepakt. Hierin wordt duidelijk hoe verschillende domeinen elkaar tegen kunnen werken en hoe bureaucratie doorbroken kan worden. Met als doel betere en goedkopere hulp voor het huishouden.

Ook geven we een overzicht van de verschillende doorbraakplannen. Hierin is terug te zien hoe problemen op het gebied van bestaanszekerheid leiden tot problemen bij de jeugd. In cijfers komt terug dat investeren in bestaanszekerheid niet alleen loont op het vlak van armoede en schulden, maar vooral ook op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Integraliteit loont voor ieder domein.

Ten slotte delen we observaties. Die zijn opgedaan tijdens het praten met inwoners en professionals, het realiseren van doorbraken en de verschillende sessies die we georganiseerd hebben.

Emil is 14 jaar en dreigt op straat te belanden. Allemaal vanwege een IND-code. Maar in een IND-code kan je niet wonen. In een huis met een moeder wel.

Situatie

Emil is 14 jaar en dreigt op straat te belanden. Samen met zijn moeder Samira en zus Andrea (20 jaar) woont hij in de Gemeente Rheden. Twintig jaar geleden is de Bulgaarse Samira naar Nederland gekomen. Ze is getrouwd geweest met een Nederlandse man en heeft twee kinderen gekregen. Ondanks dat ze al twintig jaar in Nederland woont heeft ze nog niet de Nederlandse nationaliteit. Doordat haar IND-code is gewijzigd, kan de inkomensconsulent geen uitkering verstrekken. Samira kan de huur niet meer betalen en de woningcorporatie dreigt haar uit huis te zetten als de huurschuld verder oploopt.

Verschillende consulenten van de gemeente, maar ook de ambulant begeleiders weten zich geen raad. Een IND-code kunnen ze niet zomaar wijzigen en een uitkering geven aan iemand die daar geen recht op heeft? Dat kan ook niet. De uithuiszetting lijkt onvermijdelijk.

Dreigend scenario

Emil is hier de dupe van en is het meest kwetsbare gezinslid. Hij is ongevraagd hoofdpersoon geworden in deze penibele situatie. Emil dreigt samen met moeder en zus dakloos te worden, wanneer dit gebeurt zal hij onder toezicht komen te staan (OTS) bij Jeugdbescherming en vermoedelijk op een woongroep belanden. Omdat zijn moeder niet langer voor hem kan zorgen en er onvoldoende vertrouwen is in het netwerk. Andrea zal samen met haar moeder op straat belanden. Of in de maatschappelijke opvang. De kosten van dit dreigend scenario, lopen op tot wel € 70.000.

De effecten zijn enorm. Voor alle gezinsleden, maar vooral ook voor Emil. Hij zal weggehaald worden bij zijn familie en in een situatie komen waarin zijn ontwikkeling nog moeilijker zal zijn. Hij heeft immers al een licht verstandelijke beperking. Op een groep wonen, heeft daar meestal geen positief effect op.

Ander perspectief
Het is opvallend dat de verschillende consulenten hun werk op zich prima lijken te doen. En toch werken ze elkaar tegen. Vanuit de eigen wet lijkt het voor iedereen logisch om datgene te doen wat ze kunnen doen. De inkomensconsulent verstrekt geen uitkering en de woonconsulent accepteert de huurschuld van een paar maanden, maar kan dit niet eindeloos doen. Daarnaast probeert de werkcoach moeder aan het werk te krijgen en de jeugdconsulent denkt na over de begeleiding en opvang van Emil. Eventueel na de uithuiszetting. Elke consulent doet wat hij denkt te kunnen doen, en toch lukt niemand het om dat te doen wat hij wil: de uithuiszetting voorkomen.

Wanneer je integraal naar deze casus kijkt, zie je iets geks. De gemeente kan namelijk wel maatschappelijk opvang voor moeder en dochter regelen. Ook kunnen ze via de Jeugdwet gespecialiseerde jeugdzorg inzetten. Ze willen een jeugdzorg-instelling gaan betalen om te zorgen dat Emil een dak boven zijn hoofd heeft. Ook willen ze die instelling betalen om Emil op te voeden, nabijheid te bieden. Maar Emil heeft dit al. Hij heeft al een huis om in te wonen en een moeder die voor hem zorgt. En toch lukt het de consulenten niet de uithuiszetting te voorkomen. Het enige wat de gemeente lijkt te kunnen doen is het regelen van opvang in plaats van het oplossen van het eigenlijke probleem.

Doorbraak

Wanneer we moeder Samira vragen wat ze wil, is ze duidelijk. Ze wil rust, stabiliteit. Bestaanszekerheid. Wanneer ze dat heeft kan ze blijven wonen waar ze woont, kan ze met name haar zoontje Emil de opvoeding geven die hij verdient. Ze kan zelfs gaan denken aan een stabiele baan.

Als we naar Emil kijken, weten we ook wat hij nodig heeft. Een kind moet een huis hebben en een ouder/verzorger die voor hem zorgt. Voor Emil is dat niet anders. Emil heeft een huis nodig. En een moeder die voor hem zorgt. Zijn moeder heeft een huis, alleen kan ze dat niet betalen. De gemeente kan dit wel.

Emil heeft de Nederlandse nationaliteit en de gemeente heeft niet alleen een zorgplicht, maar daarmee ook de mogelijkheid om Emil niet op straat te laten belanden. Naast de Jeugdwet kan de gemeente namelijk ook de Participatiewet gebruiken om bestaanszekerheid voor Emil te borgen en hem een zo normaal en goed mogelijke opvoeding te gunnen. In het bijzijn van zijn moeder. Dit kan door Emil een uitkering te verstrekken, zodat hij kan blijven wonen waar hij woont. De participatiewet zat in de weg om een uitkering te verstrekken en aanleiding voor de uithuiszetting. Diezelfde Participatiewet wordt echter ook gebruikt als legitimatie om juist die uitkering wél te verstrekken. De Jeugdwet legitimeert het gebruik van de Participatiewet.

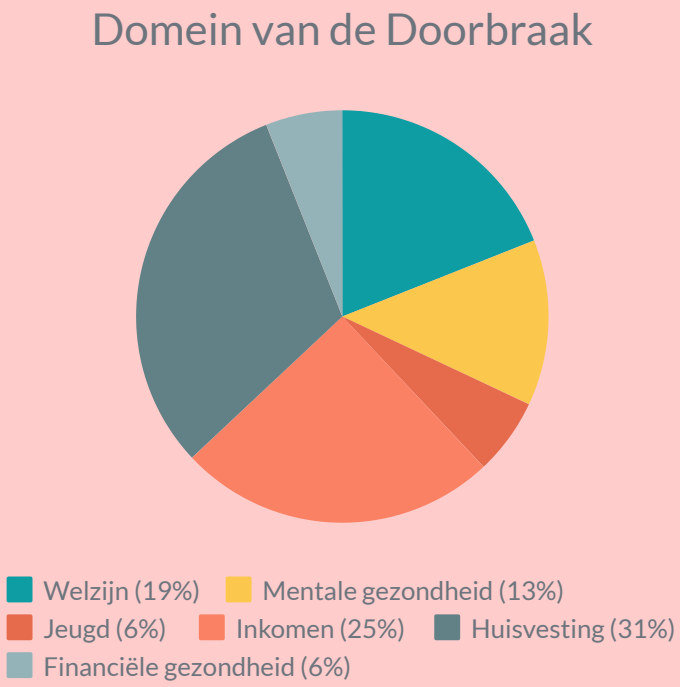
De doorbraak is het verstrekken van bijstand voor Emil, zodat Emil zijn noodzakelijke kosten van het bestaan kan betalen en ook de basisvoorzieningen die zijn moeder nodig heeft om voor hem te kunnen zorgen. Het IPW schrijft een doorbraakplan en organiseert een overleg. Dit blijkt het eerste integrale overleg rondom dit huishouden te zijn. Het perspectief van het huishouden zelf zorgt voor een ander perspectief bij consulenten. Consulenten zijn blij met het plan en willen de doorbraak realiseren. Daarmee voorkomen we dat een gezin op straat belandt. Het zorgt voor bestaanszekerheid en geeft consulenten de tijd om een duurzaam plan op te stellen. In dit integraal plan kan de situatie rondom de verblijfstitel van moeder meegenomen worden en worden er geen ad-hoc beslissingen gemaakt die vaak slechter en duurder zijn dan de duurzame oplossing.

Overzicht van de cases

Wat hebben we gedaan?

- Rheden heeft 19 aanmeldingen gedaan. Voor 10 cases is geen plan gemaakt. De reden hiervoor is dat er bijvoorbeeld geen doorbraak nodig was, het regulier opgelost is, of omdat de inwoner uiteindelijk niet mee wilde werken.

- Het IPW heeft op het moment van schrijven voor 7 van deze cases een Doorbraakplan gemaakt waar de inwoner en consulent achter staan.



Verwachte baten van 7 cases ten opzichte van het dreigend scenario

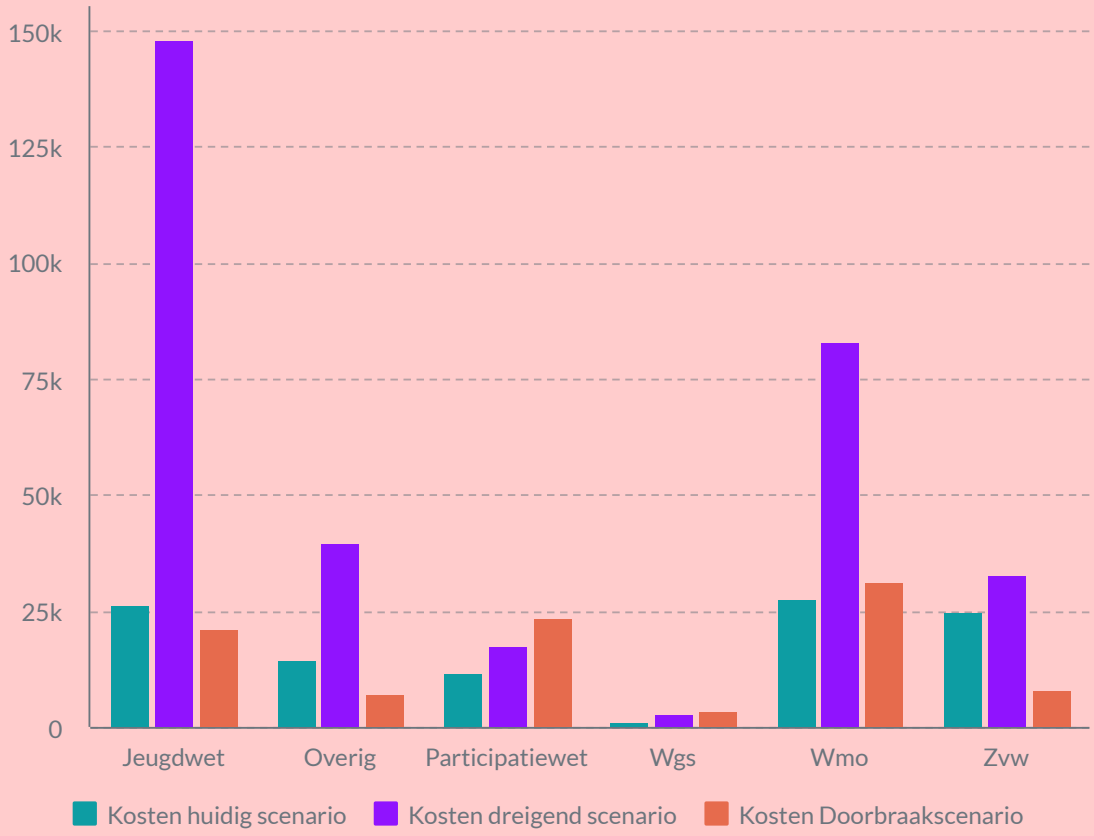
Wmo	Jeugdwet	Participatiewet	Wgs
€ 51.800	€ 126.802	€ -5.961	€ - 648

Zvw	Overig
€ 24.750	€ 32.400

Totale baten
€ 229.143

€ 32.735

gemiddelde baten per casus in het eerste jaar na interventie



De grafiek toont de kosten van de verschillende scenario's.
* Elk scenario is ten tijde van de doorbraak doorberekend met de informatie die op dat moment beschikbaar was.

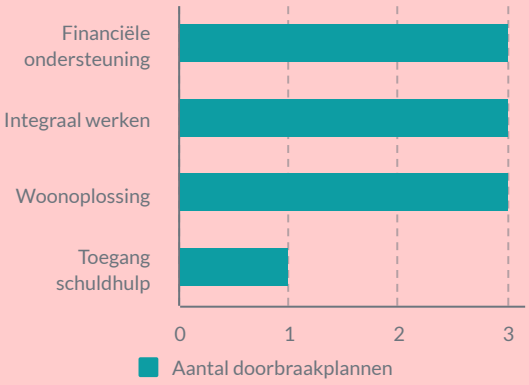
De doorbraken

- Door bijstand te verlenen aan een 14-jarige jongen hebben we een uithuiszetting van hem en zijn zus en moeder voorkomen. De uitkering van zijn moeder was ingetrokken, vanwege een wijziging van haar IND-code. Zij zou niet meer rechtmatig in Nederland verblijven.

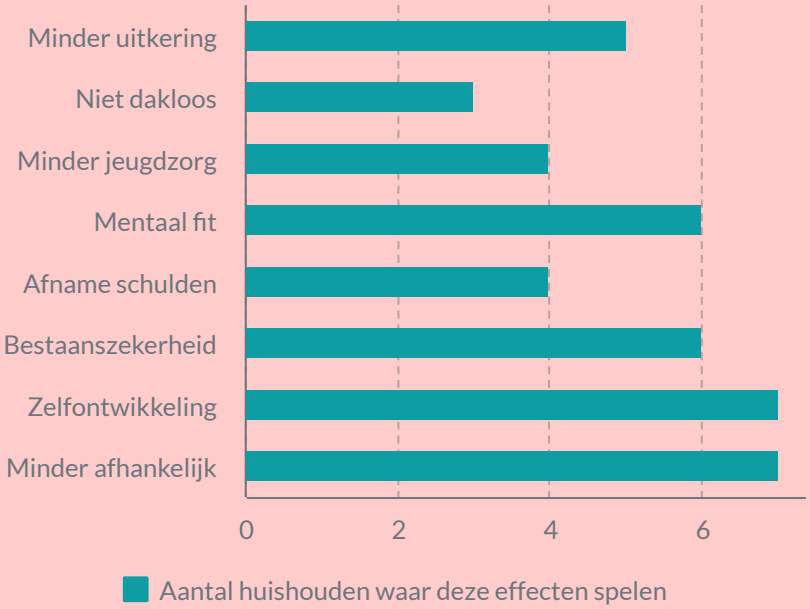
- Een doorbraakplan is gebruikt voor de integrale legitimering van een woonurgentie.

- Twee broers leefden onafhankelijk, maar samen in één huis. Door hen vanuit de participatiewet los te koppelen, maken we het mogelijk dat zich beiden op hun eigen manier verder ontwikkelen.

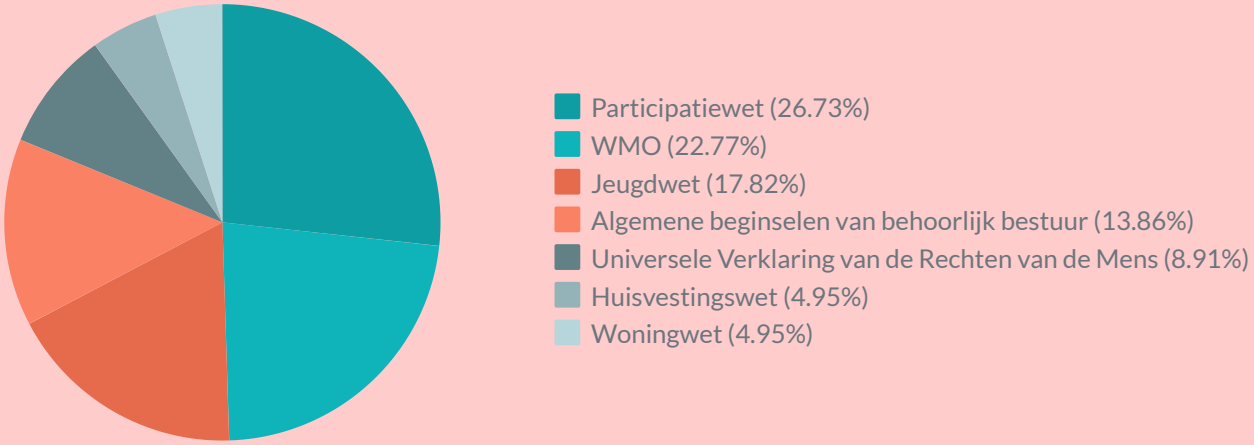
Kern Doorbraken



Effecten



Toegepaste wetten



Observaties

Het realiseren van doorbraken geeft een inkijk in de bureaucratie. Wanneer je intervenieert in de bureaucratie, aan de hand van een concrete casus en een doorbraakplan, lichten er dingen op. Je krijgt tegengas, hoort achterliggende motieven en ziet onbedoelde effecten van beleid. Ook zie je hoe een goed doorbraakplan voor integraliteit zorgt. Wat ons het meest opviel, hebben we geprobeerd te verwoorden.

Enthousiasme in Rheden

Naast het oppakken van casuïstiek zijn er in Rheden ook drie casuskraaksessies en drie ontwikkelsessies georganiseerd. Er is gesproken over maatwerk, het realiseren van doorbraken en over hoe we met elkaar leren van de knelpunten die we tegenkomen.

In Rheden werd er met veel enthousiasme gereageerd op de doorbraakmethode. Tijdens de sessies was er aan creativiteit geen gebrek. Iedere consulent die wij spraken wil inwoners beter helpen. Opvallend was dat er werd gesproken over een oude tijd, waarin verbindingen sterker waren. Waarin mensen binnen de gemeente elkaar beter wisten te vinden. Lijnen waren korter. Er werd meer met andere afdelingen samengewerkt. Hierdoor was het makkelijker integraal te werken.

Tijdens de sessies merkten we dat iedereen blij was de oude verbindingen te herstellen. Korte lijntjes, integraal werken en out-of-the-box denken. Daar is iedereen voor in. Het lukte om de organisatie op casusniveau te ontschotten. Doorbraken werden gerealiseerd. Persoonlijke relaties en betrokkenheid op elkaars professionaliteit won het van bureaucratische reflexen.

Knelpunten in Rheden

We zagen dat consulenten het traject echt omarmden. Zij ervoeren steun in het opnieuw normaliseren van maatwerk waarbij het perspectief van de inwoner vooropstaat en ongelijke gevallen ongelijk behandeld mogen worden. Tegelijkertijd hebben consulenten niet altijd het gevoel dat het mag en hun roep naar een doorbraak gehoord wordt. Het leveren van maatwerk voelt soms tegenstrijdig met andere interne opdrachten. Hierdoor is het moeilijk om op de barricaden te gaan staan. Ze ervaren dat de schotten de afgelopen jaren intern hoger zijn geworden in plaats van lager. Het werken met de doorbraakmethode brengt dat het gesprek tussen afdelingen weer meer over inhoud van casuïstiek gaat en minder over werkprocessen en onderlinge afbakening.

De wijze waarop de participatiewet wordt uitgevoerd werkt de opdracht van de Wmo en Jeugdwet in bepaalde casuïstiek tegen. Door een tekort aan integraliteit worden inwoners minder goed geholpen. Doorbraken hadden vaker betrekking op de participatiewet dan andere wetten. De doorbraken waren ook altijd te legitimeren vanuit de Participatiewet, ondersteund door de Jeugdwet of Wmo. Ook zagen we dat woonproblematiek problemen op andere gebieden versterkt. Doorbraken hadden dan ook vaak betrekking op wonen.

Het integraal werken was soms ook al een doorbraak op zich. Consulenten werken ieder vanuit andere wetten, met andere onderliggende waarden en andere opdrachten. De doorbraakplannen hebben een basis gevormd om integraal naar een huishouden te kijken en slim gebruik te maken van elkaars mogelijkheden. Soms was er een casusregisseur nodig, ook dit zorgde voor integraliteit, al was dit vooral een oplossing voor interne knelpunten en was de inwoner hier niet direct al mee geholpen.

Een ander knelpunt is tijd. Maatwerk leveren kost tijd. En die tijd is er niet altijd. Veel consulenten geven aan een te hoge caseload te hebben om echt maatwerk te kunnen leveren. Tijd is nodig om met collega's af te stemmen, dingen uit te zoek of eens een keer echt goed in de bureaucratie te duiken. Het gebrek aan tijd zit het leveren van maatwerk in de weg. Dit is iets wat de Gemeente Rheden aandacht zal moeten geven, wil maatwerk de standaard worden. Investeren in maatwerk zal op lange termijn tijd besparen.

Overwegingen om mee te geven

Iedere consulent die wij spraken wil inwoners beter helpen. Ze zouden geholpen moeten worden dit te doen. Het zou consulenten kunnen helpen wanneer er een route is die hen helpt bij het realiseren van doorbraken. Een plek waar de juiste mensen aan tafel zitten en situaties doorbroken kunnen worden. Dit maakt betere en goedkopere ondersteuning mogelijk.

Consulenten weten vaak hoe een huishouden beter geholpen kan worden. Zeker als je consulenten van verschillende disciplines bij elkaar zet. Om integraal te werken is afstemming nodig. Soms een goed overleg. Soms iemand die knopen doorhakt. Sowieso vraagt het tijd. Wanneer mensen van verschillende plekken in de organisatie samenkomen, kunnen zij samen tot creatieve oplossingen komen. Door structurele knelpunten en oplossingen te analyseren, kan maatwerk standaard worden.

Maatwerk vraagt zeker niet alleen iets van de consulenten in de uitvoering. Managers, beleidsmakers, kwaliteitsmedewerkers, inkopers, etc. vervullen een cruciale rol in het realiseren van doorbraken en het borgen van de doorbraakmethodiek in de organisatie. Consulenten moeten hiervoor betrokken worden bij het inrichten van werkprocessen die hen ondersteunen. De bevindingen van de casuïstiek en de werkvloer zijn leidend.

Dit vraagt bereidheid en veiligheid om van vaste procedures af te wijken. Ook wanneer je hier als teamleider op aangesproken kan worden. Wil je als organisatie dat consulenten doorbraken realiseren voor de inwoners van Rheden, zal de mindset bij bestuur en managent ondersteunend moeten zijn. In de casuïstiek hebben we gezien dat deze laag in de organisatie inderdaad ondersteunend is. Toch hebben consulenten een reden om zich af te vragen of een doorbraak wel mag. Of het mag van de wet, van het lokale beleid. Wat de collega van de juridische afdeling ervan denkt. Of het voldoet aan de kwaliteit en of het door de accountantscontrole heen komt.

Ontwikkelsessies en reflectiesessie

In drie ontwikkelsessies hebben we vanuit verschillende disciplines nagedacht over structurele oplossingen van knelpunten die vaker tegen zijn gekomen in de doorbraakplannen. Naast het uitdiepen van woonproblematiek is er nagedacht over het slim oplossen van vervoersproblematiek voor mensen die vervoer nodig hebben, maar financieel niet de middelen hebben. Dit als investering zien in plaats van een kostenpost.

Ook is er nagedacht over een maatwerkroute. Een plek waar consulenten terecht kunnen als zij vastlopen in casuïstiek en er een doorbraak nodig is. Een plek waar niet alleen kennis is van de doorbraakmethode, maar ook de middelen aanwezig zijn om doorbraken te realiseren. Naast dat consulenten kennis en tijd nodig hebben om vaker maatwerk te leveren, is een doorbraakteam ook een manier om de doorbraakmethode verder in de gemeentelijke organisatie te borgen. Inwoners zullen beter en goedkoper geholpen worden. Ook zal er veel kennis opgedaan worden.

Tijdens de reflectiesessie met een mix van o.a. consulenten, beleidsmedewerkers, managers en wethouders is er positief gereageerd op het traject. De input van de ontwikkelsessies en de concrete casuïstiek helpt om samen aan de slag te gaan. Het enthousiasme was wederom groot. We hopen dat dit samen met de kennis over de doorbraakmethode ervoor zorgt dat inwoners uit Rheden in de toekomst beter geholpen gaan worden.