

Informatienota voor de raad

Datum 5 december 2022

Onderwerp	Hervormingsagenda Sociaal Domein Integrale gezinsaanpak
Versienummer	V3.0

Portefeuillehouder D. de Jong

Informant S.A.P. Bruns/M.S. Ganzeboom
Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
Telefoon 038 498 4057
Email S.Bruns@zwolle.nl
Bijlagen Totaaloverzicht - Zwolle integrale gezinsaanpak Doorbraakmethode
Video doorbraakmethode: https://youtu.be/_pBXS0-S3w4

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. De lessen en uitkomsten van het inzetten van de doorbraak methode van het Instituut voor Publieke Waarden bij 12 gezinnen in Zwolle en de borging daarvan.

Datum

26 oktober 2022

[Toelichting op het voorstel](#)**Inleiding**

In de voortgangsrapportage van de hervormingsagenda geven we aan op welke wijze we uitvoering geven aan de uitwerking van spoor 6 van de Hervormingsagenda “Integrale gezinsaanpak”.

We hebben hier invulling aan gegeven door het inzetten van de Doorbraakmethode van het Instituut voor Publieke Waarden. Deze methode gaat ervan uit dat daar waar sprake is van een samenloop van bestaansonzekerheid, door bijvoorbeeld woon- en geldproblemen met psychische- en opvoedproblemen, er ook een probleem van heel andere orde om de hoek komt kijken; een bureaucratisch of organisatorisch probleem waardoor mensen kampen met een stapeling van problemen, die elkaar in een noodlottige omhelzing houden.

Het herkennen van deze zogeheten ‘giftige cocktails’ van problemen vraagt een systematische ontrafeling. Het Instituut voor Publieke Waarde (IPW) heeft ons in de afgelopen periode begeleid om daarbij te helpen en zo tot een doorbraak te komen bij gezinnen die door een veelheid aan problemen zijn vastgelopen in bureaucratie of organisatorische problemen bij de hulpverlenende organisaties. Belangrijk onderdeel van de methodiek is het afwegen van de volgende drie onderdelen:

- Betrokkenheid: krijgt de inwoner weer of meer invloed op zijn of haar eigen leven?
- Rendement: gaan we handig om met schaarse publieke middelen?
- Legitimiteit: mag het van de wet?

Inmiddels is voor 12 gezinnen een maatwerkplan gemaakt om tot een daadwerkelijke doorbraak te komen. Daarnaast is voor 5 gezinnen een klantreis gemaakt om inzicht te krijgen waar zij vastgelopen zijn in onze systemen.

In de eerste helft van dit jaar is met de betrokken professionals en beleidsmedewerkers onder begeleiding van het Instituut voor Publieke Waarden in twee sessies geleerd van de ervaringen die bij de casussen zijn opgedaan. Tot slot is ook een eindsessie georganiseerd met bestuurders en managers om breder te kijken welke inzichten in de praktijk toegepast kunnen worden. In de voortgangsrapportage van de Hervormingsagenda is toegezegd dat we hierover in een aparte nota uitgebreider zullen rapporteren zodat we kunnen ingaan op de lessen die we hebben geleerd en hoe we hier een vervolg aan geven.

In deze nota wordt deze toezegging beantwoord.

Kernboodschap

Het toepassen van de doorbraak methodiek heeft ons geleerd op een andere manier te kijken naar het bieden van ondersteuning aan onze inwoners: dit vraagt van ons om ongelijke gevallen ook ongelijk te behandelen. Hierbij blijkt vaak meer mogelijk binnen de bestaande wetgeving dan waar we gebruik van maken. Ook weten we nu dat het beginnen met één oplossing, de doorbraak, die is aangedragen door het gezin zelf en lang niet altijd in ons aanbod zit, de weg vrij maakt voor motivatie en oplossingen door het gezin zelf. We gebruiken het potentieel van deze methode en manier van denken om gezinnen met complexe problematiek beter te helpen en vanuit de geleerde lessen soortgelijke situaties in de toekomst te voorkomen. We borgen de geleerde lessen en het inzetten van dit maatwerk in onze reguliere werkwijze.

Datum

26 oktober 2022

Toelichting

Bij 90-95% van de hulpvragen bij gezinnen, werken de oplossingen die er al zijn. 5% van de gezinnen loopt vast in de bestaande systemen, omdat er iets anders nodig is. De genoemde 5% is een inschatting die Instituut voor Publieke waarde landelijk heeft gemaakt. Dit zijn landelijke cijfers waarvan je kan aannemen dat het in Zwolle niet anders is.

In Zwolle hebben twaalf van deze huishoudens hun eigen meest logische maatwerkplan gemaakt. Het gaat hierbij om gezinnen die te maken hebben met meervoudige/complexere problematiek.

Hierbij zien we dat de volgende combinaties van problematieken oftewel 'giftige cocktails' vaker terugkomen, waarbij een andere aanpak van meerwaarde is:

- Psychische problemen + niet passende ondersteuning + woonproblemen
- Woonproblemen + mentale problemen (psychiatrie)
- Inkomensproblemen + geen toegang tot (inkomens)voorziening

Op basis van de individuele plannen die in Zwolle zijn gemaakt in combinatie met landelijke inzichten zijn vijf rode draden gesignaleerd:

1. Bestaanszekerheid vs zorgkosten

We zien dat mensen met geldproblemen 30% meer zorg gebruiken. Dit geldt met name voor de volwassen GGZ. Het investeren in bestaanszekerheid leidt tot besparingen in de zorg.

In Zwolle zagen we dit terug in een casus waarbij door het inzetten op problemen rond de huisvesting, kosten op het terrein van jeugdhulp en jeugdbescherming zijn voorkomen.

De les die we hieruit trekken is dat het belangrijk is om een eerste focus te hebben op het herstellen van bestaanszekerheid. Hiervoor kijken we naar de mogelijkheden binnen het armoedebeleid en zoeken we ook naar meer ruimte in de Participatiewet vanaf 2023, zoals een ruimere bijzondere bijstand met het oog op herstelperiode (overbruggingsbudget). Het gaat hierbij om het kunnen inzetten van onderbouwd maatwerk daar waar nodig. Daarnaast zetten we in op het cultuuraspect van medewerkers die o.a. de bijzondere bijstand toekennen. Tijdens het actie-onderzoek bleek namelijk dat ook als er wettelijke ruimte was, de medewerkers die ruimte nog niet altijd durfden te nemen.

2. Eén wet uitvoeren is geen wet uitvoeren

We hebben ervaren dat het in sommige situaties effectiever is om instrumenten uit de ene wet in te zetten ten behoeve van de uitvoering van een andere wet. Zo is een sociaal medische indicatie voor kinderopvang ingezet in plaats van opvoedhulp.

De les die we hieruit trekken is dat we meer gebruik willen maken van de mogelijkheden die de wetten binnen het Sociaal Domein bieden om instrumenten in te zetten in het ene regiem die kunnen worden onderbouwd met argumenten (doelen, juridisch) uit een ander regiem. Op deze manier willen we de wetten in het Sociaal domein meer in samenhang uitvoeren door een integrale beoordeling en uitvoering. Onderdeel hiervan is het verder operationaliseren van hardheidsclausules, zodat daar meer houvast aan ontleend kan worden. De geplande begrotingswijziging voor de programma's van het

Datum

26 oktober 2022

sociaal domein maakt het uitwisselen tussen budgetten makkelijker om tot het beste resultaat voor de inwoner te komen.

3. Regie moet je kunnen maar ook gunnen

Een goed plan is belangrijk. Het gaat niet om de doorzettingsmacht van één professional maar om een goed onderbouwd plan waarbij alle losse onderdelen samen een goed plan maken. Gezamenlijk opgesteld zorgt een goed plan voor draagvlak bij de betrokken professionals en worden de verschillende onderdelen niet meer in twijfel getrokken. Dit plan geeft de richting aan en hiermee kan koers worden gehouden door degene die procesregie voert.

De les die we hieruit hebben geleerd is dat er zonder een plan geen regie is. Daarbij gaat het bij het voeren van regie om richting bepalen en onderweg de koers houden waarbij het budget het plan volgt. Hierbij werkt een seriële aanpak, dus één stap per keer vaak beter dan een integrale aanpak met vele interventies tegelijkertijd. Bij de seriële aanpak volgen we de volgende drie fasen:

- 1) Eerste nood
- 2) Stabiliseren (5,5 is voldoende)
- 3) Hoop doet leven (stabilisatie zorgt voor hernieuwd zicht op kansen en oplossingen).

We focussen op normale oplossingen voor normale problemen.

Ook deze aanpak om te komen tot maatwerkplannen met een goede onderbouwing kun je standaardiseren waardoor het minder rompslomp kost om het plan op te stellen. Dat levert tijdswinst op voor het Sociaal Wijkteam die zorgt voor regievoering en voor de betrokken professionals.

4. Datagestuurd werken en praktisch hervormen

Om deze methode effectief toe te passen, moeten we meer weten over de groepen voor wie deze werkwijze een meerwaarde is. Het beeld was dat dit een grote groep was, in de praktijk gaat het om ongeveer 5% van de gezinnen. We willen op basis van data en ervaringen kijken naar de patronen die hieruit naar voren komen. Maar ook van de nieuwe oplossingsvormen bestaan nog geen data. Om het effect te volgen, is het daarom belangrijk om zelf ook data te verzamelen op deze nieuwe oplossingsrichtingen.

De les is dat we moeten investeren in het omzetten van de impact van de plannen naar data (bijvoorbeeld geld). Dit helpt nieuwe oplossingen te herkennen én te financieren.

Wanneer we patronen kunnen herleiden uit gestandaardiseerd maatwerk, maakt dit nieuwe dienstverlening mogelijk en kunnen we partnerships een nieuwe invulling geven, bijvoorbeeld met zorgverzekeraars, woningcorporaties en schuldeisers. Ook kunnen patronen uit data behulpzaam zijn bij het herkennen van de giftige cocktails en hoeven we niet steeds opnieuw het wiel uit te vinden bij het bieden van maatwerkoplossingen bij vergelijkbare problematieken. Uiteindelijk kunnen we bij genoeg data zelfs kiezen voor een pro-actieve benadering van inwoners die we nu nog niet in beeld hebben, om toekomstige problemen te voorkomen of tijdiger te signaleren waardoor minder zware inzet nodig is.

5. Beschikbaarheid passende woonruimte

We hebben ervaren dat het ontbreken van passende woonruimte vaak één van de oorzaken is dat inwoners onvoldoende in staat zijn om bepaalde stappen te zetten waardoor vaak onnodig lang een

Datum 26 oktober 2022

beroep op zorg wordt gedaan. Het is aan te bevelen om op korte termijn te kijken hoe belemmeringen hierin kunnen worden weggenomen.

Consequenties

We hebben ervaring opgedaan met de Doorbraak methode, lessen getrokken en we beginnen de 'eerste patronen' te herkennen. Hierbij hebben we de volgende stappen doorlopen:

1. Introduceren en aanleren methodiek
2. Begeleid ervaren en reflecteren met echte casussen

We hebben besloten om deze nieuwe werkwijze en de geleerde lessen te verankeren in onze reguliere werkwijzen. Daarmee zijn de lessen en aanbevelingen van spoor 6 Eén gezin, één plan vanuit het programma van de Hervormingsagenda overgedragen aan de lijn die zorg draagt voor verdere borging in het reguliere proces.

Financiën

De financiële consequenties van de inzet van de doorbraakmethode zijn in kaart gebracht door in elke casus te kijken wat er nu wordt ingezet aan (zorg)kosten, wat het zou kosten als de methode niet zou zijn ingezet en wat de uiteindelijke kosten na de doorbraak zijn geweest.

We zien dat bij de 12 genoemde casussen 226.953,- euro aan kosten voorkomen is (18.913,- euro per casus gemiddeld). Voornamelijk vanwege het voorkomen (of minder inzetten) van behandeling (jeugdhulp), maatschappelijke opvang en dagbesteding. We zien dat in de meeste casussen investering op bestaanszekerheid (participatiewet) zorgkosten heeft voorkomen. We zien daarmee potentieel om deze methode voor meer gezinnen in te zetten met multiproblematiek. Dat levert naast betere oplossingen voor het gezin, ook een besparing van kosten op. Belangrijke kanttekening hierbij is dat niet alle gezinnen met mutiproblematiek of hoge zorgkosten gebaat zijn bij deze methode, omdat daar de bestaande zorg en ondersteuning wel nodig en of helpend is.

Uit de casussen is niet naar voren gekomen dat de geschotte budgetten waar gezinnen mee te maken krijgen vanuit de verschillende wetten op zichzelf een probleem opleveren. Het zijn meer de – vaak door ons zelf gestelde - voorwaarden van de (financiële) ondersteuning die inzet ervan in de weg staan.

Voor implementatie en borging is voor scholing eenmalig 20.000 euro nodig. Voor het proces van leren en data verzamelen is met name de inzet van de app van het Instituut voor Publieke waarde nodig. Dat betekent jaarlijks terugkerende licentiekosten van ca. 30.000 euro. Hiervoor is dekking voor de komende 3 jaar.

Communicatie

De lessen uit dit onderzoek zijn gevat in een korte video die tot 1 maart 2023 beschikbaar is voor raad en partners.

<https://youtu.be/pBXS0-S3w4>

Een verkorte versie hiervan wordt ingezet voor verdere interne en externe communicatie. Ook zal intern nog een bericht op intranet verschijnen.

Datum

26 oktober 2022

Vervolg

Dit project is opgestart vanuit de hervormingsagenda Sociaal Domein. We hebben ervaring opgedaan, en lessen getrokken. De genoemde vervolgstappen worden binnen de reguliere organisatie opgepakt en geïmplementeerd en zullen o.a. deel uitmaken van de doorontwikkeling van het SWT en de doorgaande ontwikkeling van de afdeling Inkomensondersteuning.

De overdracht van dit project vanuit de HVA naar de reguliere organisatie is hiermee een voorbeeld van hoe we komend jaar ook andere resultaten van de hervormingsagenda gaan implementeren.

Openbaarheid

Deze nota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer

: