

Overdracht College-Raad

Datum 14 februari 2019

onderwerp	Plan van aanpak collectivisering van voorzieningen
portefeuillehouder	Klaas Sloots
informant	Koot, Suzy
medeopstellers	
afdeling	Maatschappelijke Ontwikkeling
bijlagen	Voorstel: Beslisnota Plan van aanpak collectivisering van voorzieningen Bijlage: PvA collectivisering

Voorgesteld besluit raad

In te stemmen met het procesplan van aanpak 'Samenspel in het sociaal domein'
2 In te stemmen met de voor de uitvoering benodigde projectkosten € 373.200 in 2019 en deze kosten te dekken uit de Reserve incidentele middelen.

Beslisnota voor de raad

Datum 12 februari 2019

Openbaar

Onderwerp Plan van aanpak collectivisering van voorzieningen
Versienummer 0.2

Portefeuillehouders K. Sloots
M. van Willigen
R. de Heer
W. Dogger
Informant Anke van Beckhoven
Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
Telefoon (038) 498 2033
Email a.van.beckhoven@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel 7.4.1 We sturen op vitaliteit en gezondheid van de mens en de omgeving
waarin we wonen, werken en recreëren
Begroting wijzigen Nee
Dekking ten laste van Reserve incidentele middelen
Bijlagen Bijlage 1 - Plan van aanpak 'Samenspel in het sociaal domein'

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 In te stemmen met het procesplan van aanpak 'Samenspel in het sociaal domein'
- 2 In te stemmen met de voor de uitvoering benodigde projectkosten € 373.200 in 2019 en deze kosten te dekken uit de Reserve incidentele middelen.

Datum 12 februari 2019

Inleiding

In juli 2018 heeft de Zwolse gemeenteraad ingestemd met het Interventieplan sociaal domein. Door dit besluit kan uitvoering worden gegeven aan een pakket van maatregelen om te interveniëren in het sociaal domein, met het oog op een betaalbaar en houdbaar kwalitatief stelstel van hulp en ondersteuning voor inwoners van de gemeente Zwolle. Collectivisering van voorzieningen is één van de vijftien maatregelen.

Maatregel W4: Collectiveren voorzieningen door middel van integrale contractering

Deze maatregel ziet op de verschuiving van middelen van individuele begeleiding naar lichte begeleiding. Dit door middel van (meer) integrale contractering met budgetplafonds. Hiermee wordt gestuurd op de 'beweging naar voren'. Tegelijkertijd wordt een bezuiniging doorgevoerd. Dit betreft een systeemverandering en kan consequenties hebben voor onder meer keuzevrijheid. De (meer) integrale contractering past in de wens tot meer integrale contractering zoals opgenomen in de transformatie-agenda sociaal domein. Verder uitwerking en uitvoering vraagt een goede, maar intensieve voorbereiding en investeringen in het proces.

De maatregel valt onder het scenario 'hervorming' van het interventieplan en is één van de maatregelen in een te ontwikkelen bredere hervormingsagenda van Zwolle. De raad heeft ingestemd met het beschikbaar stellen van budget ten behoeve van de implementatie van een deel van de maatregelen en bijbehorende dekking.

In deze nota wordt de uitwerking van de maatregel Collectivisering voorgelegd. Er is een procesplan van aanpak ontwikkeld waarin wordt beschreven hoe gemeente, maatschappelijk 'voorveld' en ketenpartners toewerken naar het collectiviseren van de sociale basis. Dit plan van aanpak is aan de bijlage toegevoegd.

Beoogd effect

Het plan van aanpak Collectivisering beoogt een systeemverandering, waarbij het draait om een andere wijze van werken en doen in het sociaal domein. Collectivisering betekent: tot gemeenschappelijk *eigendom* maken. De gemeente wil een beweging van individuele aanpakken naar collectieve aanpakken mét de samenleving, waarbij inwoners *mede-eigenaar* zijn van de oplossing. De leidende vraag daarbij luidt: "*Hoe komen we door anders werken en doen tot een duurzame en betaalbare sociale en zorgzame basis voor Zwolle?*". Onder duurzaam verstaan we: financieel houdbaar, passend binnen het budget en verankerd in de samenleving. De sociale en zorgzame basis bestaat enerzijds uit de vrij toegankelijke basisvoorzieningen én uit het kleurrijke palet aan (vrijwilligers)initiatieven en netwerken die Zwollenaren met elkaar en voor elkaar bouwen.

Het beoogde resultaat is een sociale basis in de samenleving: vrij toegankelijk, inclusief, deels zelf georganiseerd, uitgaande van de vraag, met als focus: ondersteuning gericht op redzaamheid en betekenisvolle daginvulling. De vorm waarin collectief aanbod kan worden aangeboden is kleurrijk en kan bijvoorbeeld bestaan uit thematisch groepsaanbod, huiskamers in de wijk, verschillende cursussen en groepstrainingen, informatiecafés, arrangementen van formele individuele ondersteuning en informele ondersteuning door vrijwilligers/mantelzorgers.

Argumenten

1.1. Collectivisering als onderdeel van de transformatie van het sociaal domein

Met de maatregel collectiviseren tracht de gemeente een beweging naar voren te maken waarin meer ruimte wordt gegeven aan inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners. Deze beweging naar voren is niet nieuw. In de transformatieagenda die door de gemeenteraad medio 2016 is vastgesteld, is

Datum 12 februari 2019

een basis gelegd voor de gewenste en noodzakelijke transformatie van het sociaal domein. Een van de vijf thema's die hierin centraal staan, is het versterken van samenkracht van mensen door te investeren in preventieve voorzieningen en laagdrempelige algemene voorzieningen in de wijk. De coalitie voegt hier later in de hervormingsagenda de wens aan toe om meer en meer vanuit collectieve voorzieningen te opereren.

“De zorgvraag van de cliënt staat centraal. De benodigde zorg wordt indien mogelijk gegeven vanuit collectieve voorzieningen. Indien noodzakelijk zijn individuele voorzieningen beschikbaar. Maatwerk vindt meer en meer plaats binnen collectieve voorzieningen.” (bron: collegeakkoord 2018-2022)

Het beoogde resultaat van de beweging naar voren is een zorgzame en sociale basis in de samenleving. Een vrij toegankelijk basis, inclusief, deels zelf georganiseerd, uitgaande van de vraag, met als focus: ondersteuning gericht op redzaamheid en betekenisvolle daginvulling. Inwoners zullen meer verbonden worden met buurtnetwerken, (sport) verenigingen, en clubs. Vitale inwoners van Zwolle vinden de weg naar netwerken van familie, vrienden, mantelzorgers, burens, kennissen, werkgevers of contacten vanuit eigen vrijwilligerswerk en/of internet. Deze netwerkroute is voor mensen cruciaal om te leven zoals ze kunnen en willen. Inwoners van Zwolle maken bovendien gebruik van algemene voorzieningen, zoals de school, de huisarts en het welzijnswerk.

De gemeente biedt op haar beurt meer ruimte aan initiatieven van inwoners. In vitale buurten zijn inwoners van Zwolle actief als sociaal ondernemer en vrijwilliger. Zij nemen initiatieven en vinden de weg naar activiteiten, verenigingen of vormen van sport, of de diensten van een zorgcoöperatie.

Hulp op maat is er voor inwoners van Zwolle die niet zelfstandig of met hulp en steun van hun omgeving kunnen meedoen, of daarbij meer dan dat nodig hebben. Zij maken gebruik van individuele voorzieningen, zoals ondersteuning aan huis, uitkering en/of bijzondere bijstand, jeugdhulp en jeugdzorg, beschermd wonen.

Concreet betekent de beweging naar voren voor inwoners:

- Een verschuiving van hulp op maat naar 'normaliseren' en deelnemen in algemene sport-, cultuur-, en welzijnsvoorzieningen, bewonersinitiatieven en buurtnetwerken;
- Meer (financiële) ruimte voor bewonersinitiatieven en sociaal ondernemers;
- Een verschuiving van individuele trajecten naar groepsaanbod;
- Een verschuiving van individuele trajecten naar combinaties van informele en formele ondersteuning.

1.2. De beweging naar voren resulteert in een integraal, multidisciplinair en divers aanbod

Zwolle ziet de totstandkoming van een integraal multidisciplinair en divers aanbod voor zich, waarin samenspel tussen aanbieders onderling en met het maatschappelijk voorveld essentieel is. Zwolle meent dat hiermee het belang van zijn inwoners beter is gediend. Inwoners hebben in veel gevallen begeleiding vanuit verschillende voorzieningen nodig en zijn gebaat bij een overzichtelijk en op hun vraag ingesteld en toegankelijk landschap aan collectieve voorzieningen die een oplossing voor hun vraag kunnen leveren.

Een kernelement van de nieuwe aanpak is de integrale contractering, gebaseerd op een integrale opdracht. Onderdeel van deze integrale opdracht is derhalve het *organiseren* van en *medewerking* verlenen aan het tot stand komen van een samenhangend lokaal aanbod aan voorzieningen voor kwetsbare inwoners in de gemeente Zwolle.

Datum 12 februari 2019

1.3. De beweging naar voren zorgt voor meer ruimte en flexibiliteit in de oplossing

Keuzevrijheid wordt vaak instrumenteel ingevuld als keuzevrijheid voor een aanbieder. Het denken in keuzevrijheid voor oplossingen die passen bij de leefstijl van inwoners biedt meer ruimte en flexibiliteit. In de aanpak wordt een omslag beoogd van het denken in aanbieders naar denken in oplossingen.

1.4. Collectiveren wordt in samenspraak met de stad vormgegeven

Gemeente en uitvoeringsorganisaties staan gezamenlijk aan de lat om het professioneel partnerschap vorm te geven en de opgave in samenspraak te realiseren. Dit wordt nader toegelicht in het hoofdstuk communicatie.

1.5. Met de transformatie moet een besparing worden gerealiseerd

Zwolle investeert bijna € 276 mln. in het sociaal domein (bron: doelen 2018). Met de transformatie van het sociaal domein moet een besparing worden gerealiseerd. De prognose voor de komende jaren is als volgt geformuleerd: 2020: € 500.000; 2021: € 1,0 mln.; 2022: € 1,5 mln. en voor 2023: € 2 mln.

De financiële opgave kan bij de start van de nieuwe aanpak gerealiseerd worden door een aantal financiële strategieën: 1) de middelen collectiviseren in één budget (bijvoorbeeld starten met de middelen welzijn, Goede dagen en thuisondersteuning); 2) een korting op het budget toepassen; en 3) een verschuiving van middelen van bijvoorbeeld individuele thuisondersteuning of dagbesteding naar welzijn en het maatschappelijk voorveld. Om de juiste financiële strategie te bepalen, worden geldstromen in kaart gebracht zodat een onderbouwd voorstel kan worden gedaan over verschuiving van middelen.

Risico's

In het plan van aanpak is een uitgebreide risicoparagraaf opgenomen. In deze beslisnota zijn de belangrijkste risico's gedestilleerd.

1. De verbinding en inzet van het voorveld wordt mogelijk niet versterkt

De aanpak stuurt op samenspel tussen aanbieders en hun vermogen om oplossingen te organiseren met het maatschappelijk voorveld. Organisatiebelangen kunnen domineren en het gewenste samenspel ten behoeve van de inwoner in de weg zitten. Een kernelement van de toekomstige integrale opdracht is het *organiseren* van en *medewerking* verlenen aan het tot stand komen van een samenhangend lokaal aanbod aan voorzieningen voor kwetsbare inwoners in de gemeente Zwolle. Hiermee wordt meer ruimte gecreëerd voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners. De beweging naar voren vraagt een verbinding met reguliere vrij toegankelijke voorzieningen in welzijn, sport, educatie.

2. Inwoners kunnen denken dat hun keuzevrijheid wordt beperkt

Keuzevrijheid wordt vaak instrumenteel ingevuld als keuzevrijheid voor een bepaalde aanbieder. Het denken in oplossingen biedt meer ruimte en flexibiliteit. Keuzevrijheid betekent een keuze voor een op de situatie toegepaste oplossing. Een goede definiëring van keuzevrijheid is nodig en ondersteunt de communicatie naar de samenleving. Goede communicatie met inwoners is essentieel.

3. De aanpak leidt niet tot de gewenste besparingen voor de gemeentelijk uitgaven

Hoe maken we het rendement van de aanpak zichtbaar? In de nieuwe aanpak gaat het om anders denken en werken waarbij het rendement mogelijk pas op de langere termijn zichtbaar wordt. Een mogelijke maatregel is het versterken van de toegang. De sociale wijkteams vangen signalen op, gaan er actief op af, en zorgen dat bewoners op de juiste plek en bij de juiste persoon terecht komt. Bovendien is het van belang te investeren in preventie, waardoor problemen worden voorkomen

Datum 12 februari 2019

(primaire preventie), vroeg worden ontdekt (secundaire preventie) en terugval of complicatie wordt verhinderd (tertiaire preventie). Het doel hiervan is om snel problemen te signaleren en toegang naar passende ondersteuning te organiseren. De wijk is bondgenoot bij preventie. Bewoners en ondernemers signaleren en participeren in aanpakken. Bij de aanpak werken we bovendien samen met andere gemeenten (w.o. Leeuwarden, Zoetermeer) om gezamenlijk te onderzoeken wat een effectief model is en hoe we onbedoelde neveneffecten kunnen voorkomen. Als de gewenste besparing desondanks niet halen, betekent dat ingrijpen in het budget door korting toe te passen.

Financiën

Voor het uitwerken van de procesaanpak en de uitvoering ervan is een bedrag van € 373.200 in 2019 nodig. Deze middelen worden ingezet voor beleidsexpertise, communicatie, financiën, juridische zaken en inkoop. Een projectsecretaris draagt zorg voor communicatie en planning. In samenwerking met de Hogeschool Windesheim zal een werkgroep datagedreven werken zich buigen over vereiste dataproducten, evaluatie en monitoring. In het plan van aanpak Collectivisering vindt u een gedetailleerde begroting.

De kosten worden gedekt uit de post Reserve incidentele middelen.

Communicatie

Het college heeft toegezegd dat er een uitgewerkte routekaart komt voor het hervormingsproces, waarbij met de stad het gesprek wordt gevoerd over specifieke thema's als keuzevrijheid en maatwerk en specifieke opgaven.

Het inbrengen van vragen die van pas komen bij de totstandkoming van een sociale en zorgzame basis kan focus brengen en vrijblijvendheid van ideeën voorkomen. Voor het gesprek met de stad is een klankbordgroep van ketenpartners in het leven geroepen om mee te denken en mee te ontwerpen aan de beweging van collectivisering.

In de beweging gaat het om:

- Samenspel en samenwerking onderling (professioneel partnerschap).
- Innovatie en productontwikkeling.
- Verantwoordelijkheid om de opgave te realiseren binnen het beschikbare budget.
- Actieve verbinding met de lokale infrastructuur en algemene welzijnsvoorzieningen.
- Organiseren van het gesprek met de stad.

De klankbordgroep committeert zich aan het resultaat en wil medeverantwoordelijkheid nemen. De vier wethouders hebben hen in die positie bekrachtigd.

Het plan van aanpak beschrijft een procesontwerp 'Samenspraak met de stad'. Onderdelen van het procesontwerp zijn:

- Burgerpanel: eerste verkenning bij het Burgerpanel 'Hoe wilt u oud worden in Zwolle?' - medio 2019.
- Buurt voor buurt onderzoek: aansluiten bij wijkgesprekken i.s.m. wijkmanagers n.a.v. Buurt-tot-Buurt-onderzoek.
- Raadplegen van de Participatieraad - begin 2019.
- Samenloop met Participatietraject Omgevingsvisie.



Datum 12 februari 2019

- In samenspraak met de ketenpartners onderzoeken we de mogelijkheid van een innovatietafel met als doel: innovatie en ontwikkeling van vraag-gestuurd aanbod door design thinking.¹ Bewoners schuiven uiteraard aan tafel.
- Strategietafel(s) over sturingsvraagstukken in het sociaal domein.
- Veldbijeenkomsten over de concrete sociale opgaven.

Vervolg

Het voorliggende plan is een proces plan van aanpak om te komen tot collectivisering in het Sociaal Domein. Vanzelfsprekend wordt de gemeenteraad over voortgang en resultaten geïnformeerd, als onderdeel van de beleidscyclus.

Na vaststelling van het plan van aanpak door College en Raad zullen we in overleg met de Raad bespreken hoe de gemeenteraad betrokken wil worden in het gesprek met de stad.

Na afloop van de fase Samenspraak met de Stad zullen we de opbrengst terugkoppelen; de input gebruiken we om tot nadere concretisering van de voorstellen te komen.

De aanpak vergt een actiegerichte benadering. De procesaanpak is gebaseerd op de interventiemethode actieonderzoek. Actieonderzoek is in essentie: kijken, luisteren, participerend observeren, analyseren, vinden van concrete aangrijpingspunten voor verbetering en die in actie zetten door te doen. Door het organiseren van *feedback-loops* worden relevantie en consequenties van de in gang gezette acties nauwkeurig gevolgd.

Gaandeweg worden stappen gezet in de richting van verandering. De aanpak laat niet op zich wachten totdat alle contracten in 2020 aflopen, maar gaat waar mogelijk eerder al over tot concrete acties. In het plan van aanpak staan de processtappen nader toegelicht. In grote lijnen ziet deze er als volgt uit:

Fase 1: Planvorming

(november- december 2018)

- Stap 1. Inrichten ambtelijke kernteam
- Stap 2. Start kernteam
- Stap 3. Het gesprek met de stad
- Stap 4. Inrichten samenspraak met ketenpartners

Fase 2: Opbouw van het programma collectivisering

(2019)

Stap 1. Door-ontwikkelen met het kernteam (januari-april)

Met het kernteam wordt gewerkt aan:

- Door-ontwikkelen van de scenario's sociale basis uit fase 1: prioriteiten, fasering, tijdlijn.
- Weging van de scenario's op: 1) wenselijkheden, 2) onzekerheden, 3) complexiteit, 4) consequenties voor de organisatie.
- Risicoanalyse van wensen en verwachtingen.
- Vertaling van scenario's uit fase 1 naar organisatie en financiën.
- Financiële analyse: wat is de huidige situatie, waar werken we naar toe? Hoe gaan we de middelen collectiviseren.
- Ontwikkelen bekostigingsmodel die collectivisering mogelijk maakt.

¹ Design thinking kent een aantal basisstappen: 1) presenteren van de vraag/uitdaging 2) brainstorm over nieuwe oplossingen 3) creëren van concept en start proto type 4) experimenteren en testen van prototype met eindgebruiker 5) bijstellen aanpak en documenteren.

Datum 12 februari 2019

- Sturingsfilosofie verhelderen: effecten (outcome), kwaliteit (output), middelen (input).
- Het team komt tweewekelijks bij elkaar en werkt gefaciliteerd door input en programmering van de projectleider.

Stap 2. Starten van samenspraak met de stad (februari – mei)

- Onderzoek goede praktijken in de peer-review gemeenten: Almere, Amersfoort, Zaanstad.
- Ontwikkelen en innovatie met Regiegroep Goede dagen en Perspectief.
- Starten van samenspraak met ketenpartners en maatschappelijk voorveld.

Stap 3. Verkenning mogelijkheden collectieve aanpakken Jeugdhulp en Beschermd wonen (mei-juli)

- Monitoring en evaluatie inrichten: opstellen cruciale indicatoren, streefwaarden en cruciale prestaties.
- Onderzoeksplan ambulante jeugdhulp naar: financiële stromen, afspraken en prestaties, klanttevredenheid, samenspel tussen aanbieders.
- Onderzoeksplan beschermd wonen: zicht krijgen op aantal cliënten, de centrale vraagstukken, de financiële waarde en mogelijkheden in de lokale structuur.

Stap 4. Voorbereiden van de inkoop 2020 (augustus-december)

- Uitwerken, verdiepen, onderbouwen en wegen van het toekomstbeeld op wenselijkheden, risico's, financiële impact en consequenties voor de gemeentelijke organisatie.
- Uitwerken inkoopstrategie en Actieplan inkoop
- Samenstelling inkoopteam. Gevraagde competenties: inkoop, juridisch, financiën, beleidsmedewerkers welzijn, goede dagen en thuisondersteuning.
- Formulering integrale opdrachtformulering sociaal domein.
- Communicatieplan ten behoeve van communicatie met het veld.

In deze stap krijgt de ontwikkelde inhoud uit stap 1 zijn beslag in de voorbereiding van de inkoop 2020.

Met het kernteam wordt gewerkt aan:

- Voorstel voor inkoopstrategie.
- Samenstelling team met expertise inkoop, financiën, juridisch.
- Opstellen programma van eisen.

Fase 3. Uitvoering van de nieuwe integrale opdracht

Deze fase wordt op een later moment specifiek uitgewerkt.

Openbaarheid

Deze nota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris