



Gemeente Utrecht

Ontwerp Initiatiefvoorstel

Dhr. B. Meijer

Opgesteld door : B. Meijer
Kenmerk : 16.000820
Vergadering : Gemeenteraad
Vergaderdatum : xxx
Jaargang en nummer : 2016, nr. 88
Geheim : Nee

Vaststellen van de OMO-aanpak: Een Onconventionele Maatwerk Oplossingen voor huishoudens met meerdere problemen die vastlopen in de systeemwereld

Gemeenteraadslid Bas Meijer (D66) stelt de raad voor het volgende te besluiten:

1. Een OMO-functionaris aan te stellen die met mandaat van het College op casusniveau onconventionele maatwerkoplossingen kan autoriseren;
2. De ondersteuning van de OMO-functionaris te betalen uit het Fonds Decentralisaties Sociaal Domein;
3. Een flexibel OMO-fonds van € 500.000 in te richten voor oplossingen die niet binnen het bestaande systeem te financieren zijn en dit fonds te dekken uit het Fonds Decentralisaties Sociaal Domein;
4. Het College de opdracht geven om in overleg te treden met woningcorporaties, zorgverzekeraars en andere relevante partijen over hun deelname aan de OMO-aanpak en daarbij ook afspraken te maken over financiële verrekening bij gemeentelijke investeringen, waarbij de baten bij genoemde partijen liggen;
5. De OMO-aanpak na één jaar te evalueren.

Vanuit de raad,

het raadslid

B. Meijer

Bijlagen:

Bijlage 1: Voorstel Onconventionele Maatwerk Oplossing

Eerdere besluitvorming:

- Uitvoeringsplan Meedoen naar Vermogen en Uitvoeringsplan Zorg voor Jeugd eerste fase, de dato 13 februari 2014, met daarin het besluit tot het realiseren van sociale basiszorg via buurtteams.
- Uitvoeringsplan Meedoen naar Vermogen en Uitvoeringsplan Zorg voor Jeugd tweede fase, de dato 2 oktober 2014, met daarin het besluit tot inrichting van het Fonds Decentralisaties Sociaal Domein.

Context

Op 13 februari 2014 nam de Raad het besluit om in heel Utrecht buurtteams op te zetten als vorm van sociale basiszorg. In 2015 zijn hiertoe in Utrecht 18 buurten buurtteams van start gegaan om, laagdrempelig en dichtbij, generalistische begeleiding te bieden aan mensen die het (tijdelijk) niet zelf redden. Buurtteams ervaren in de begeleiding van de Utrechters dat een groot deel van de mensen problemen heeft op de basale leefgebieden van financiën (schulden, armoede), wonen, opvoeden en gezondheid. De ondersteuningsvoorzieningen en -regelingen die er op die terreinen zijn ingericht soms complex, versnipperd en verkokerd. Het lukt niet altijd lukt om datgene in een huishouden voor elkaar te krijgen dat nodig is om de problemen op te lossen.

Op 10 maart 2016 is de Commissie Mens en Samenleving geïnformeerd over de 'Citydeal Inclusieve Stad' als onderdeel van Agenda Stad. Deze Citydeal richt zich op bovengenoemde problematiek. Het betreft een onderzoek van vijf gemeenten naar knelpunten in de systeemwereld die effectieve oplossingen in de weg staan. Op basis van die knelpunten zullen er in samenspraak met het Rijk en andere partijen experimenten gestart worden rond nieuwe manier van werken uitmondend, in een landelijke veranderagenda die in 2017 het licht zal zien.

D66 wil in Utrecht nu al concreet aan de slag om maatwerk mogelijk te maken voor huishoudens met complexe problematiek op meerdere terreinen. In die situaties waar regelgeving en procedures verhinderen dat er gedaan kan worden wat nodig is, wordt OMO-ingezet: de Onconventionele Maatwerk Oplossing. In de bijlage is de OMO-aanpak verder uitgewerkt.

Beslispunt 1:

Een OMO-functionaris aan te stellen die met mandaat van het College op casusniveau onorthodoxe maatwerkoplossingen kan autoriseren.

Argumenten:

1.1 Maatwerk kan niet altijd binnen de gemeentelijke regelgeving gerealiseerd worden.

Soms staat de gemeentelijke regelgeving maatwerkoplossingen in de weg. In dat geval is er een functionaris nodig die kan beslissen om, in die specifieke situaties waarin de maatwerkoplossing daadwerkelijk een doorbraak in het huishouden op gang brengt, af te wijken van de regels. Elke wethouder heeft middels hardheidsclausules e.d. de bevoegdheid om af te wijken van gemeentelijke regelgeving en procedures. Door deze bevoegdheden ook te mandateren aan de OMO-functionaris kan deze snel cruciale oplossingen mogelijk maken die binnen de bestaande regelgeving niet tot stand kunnen komen.

1.2 Als huishoudens met complexe problemen op meerdere leefgebieden effectief worden geholpen, voorkomen we stagnatie en escalatie van problemen en kunnen mensen weer meedoen in de samenleving.

De procedures en regelingen behorend bij de diverse ondersteuningsvoorzieningen op het gebied van schulden, armoede, uitkeringen, woonurgentie e.d. zijn complex en dusdanig gedetailleerd dat lang niet iedereen voldoet aan de letter van de regels. Vaak blijkt de praktijk net iets anders (meestal complexer) dan de standaardsituaties waar de regelingen op gebaseerd zijn. Juist de mensen die er het minste voor zijn toegerust moeten in dit woud van voorzieningen hun weg zien te vinden om te krijgen wat zij nodig hebben. Buurtteams helpen hen daarbij maar hebben geen invloed op het al dan niet toekennen van bepaalde voorzieningen. Dat betekent in veel gevallen dat de problemen blijven bestaan en vaak escaleren. Schulden lopen op, kinderen groeien op in zorgelijke situaties en soms kan dit zelfs leiden tot overlast en (huiselijk) geweld. Mensen blijven in de overlevingsstand en nemen nauwelijks nog deel aan de samenleving. De OMO-functionaris kan met maatwerkoplossingen de basis leggen voor het huishouden om samen met het buurtteam het leven weer verder op de rails te krijgen.

1.3 Het tijdig oplossen van complexe probleemsituaties kan onnodige hoge maatschappelijke kosten voorkomen.

De stagnatie en escalatie van problemen brengt naast ellende voor het huishouden ook onnodig hoge maatschappelijke kosten met zich mee. Huisuitzettingen, kinderen die uit huis geplaatst worden, een blijvend beroep op uitkeringen e.d. zijn kostenposten die soms voorkomen kunnen worden door op het juiste moment de juiste maatwerkoplossing te realiseren. De OMO-functionaris kan door samen met het buurtteam maatwerk mogelijk te maken maatschappelijke kosten voorkomen en het rendement van de ondersteuning vergroten.

1.4 De vernieuwing die in gang is gezet met de transities in het sociaal domein (WMO, Jeugdhulp) kan pas echt effectief zijn als er ook maatwerk geboden kan worden in de ondersteuningssystemen op het gebied van armoede, schulden, wonen en werken.

De transities in het sociaal domein hebben geleid tot generalistische ondersteuning, dichtbij huis, laagdrempelig en toegankelijk. Professionals van de buurtteams krijgen de ruimte om te doen wat nodig is. Zij lopen in hun werk echter aan tegen een 'systeemwereld' die complex en verkokerd is en het door de veelheid aan (soms

tegenstrijdige) regelgeving niet mogelijk maakt om te doen wat nodig is. Pas als het lukt om in de huishoudens ook maatwerkoplossingen te realiseren op de basale leefgebieden van financiën, wonen en gezondheid, ligt er een basis waarop buurtteams met de Utrechters een stap verder kunnen zetten richting werk, activering en andere vormen van meedoen naar vermogen.

1.5 De OMO-functionaris zal binnen de gemeentelijke organisatie en daarbuiten het gedachtengoed van maatwerk en onconventionele oplossingen voor stagnatie in huishoudens met complexe problemen verspreiden.

Eén opdracht van de OMO-functionaris is om het denken in maatwerk en het creatief zoeken naar effectieve oplossingen vanuit het perspectief van het gezin, verder te verspreiden, zodat er een olievlek op gang komt van organisaties en gemeentelijke organisatieonderdelen die steeds meer gaan denken en werken vanuit de OMO-gedachte. Hierdoor zal ook de reguliere ondersteuning en dienstverlening steeds meer gaan aansluiten bij de leefwereld van de mensen die het nodig hebben en dus effectiever worden.

1.6 Organisaties kunnen leren van de OMO-aanpak.

Het werken met concrete casuïstiek geeft inzicht in de zwakke punten in de systeemwereld, zowel binnen de gemeente als bij andere (overheids-)organisaties. De OMO-functionaris bundelt deze ervaringen en analyseert ze zodanig dat instanties ervan kunnen leren. Op die manier lost OMO-niet alleen concrete probleemsituaties op maar draagt deze ook bij aan het leren van organisaties en daarmee aan structurele verbetering van de ondersteuningssystemen.

Kanttekeningen:

1.1 De OMO alleen voor uitzonderlijke situaties.

Ook los van OMO worden (overheids-)instanties zelf en andere maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties en zorgverzekeraars geacht op maat oplossingen te zoeken voor complexe problemen. Binnen W&I van de gemeente zijn hier bijvoorbeeld al stappen in gezet. Pas als dit geen soelaas biedt komt OMO in beeld. OMO realiseert dus alleen oplossingen die niet binnen het bestaande te realiseren zijn en ontslaat de instanties niet van de verantwoordelijkheid om eerst zelf actief naar oplossingen te zoeken. Het gaat bij OMO om uitzonderlijke situaties met ernstige problematiek die dreigt te stagneren dan wel te escaleren. Een huishouden kan alleen via het buurtteam bij OMO terecht komen waarbij de voorgestelde maatwerkoplossing deel moet uitmaken van een samenhangend plan met daarin ook afspraken over de inspanningen van het huishouden zelf.

1.2 Maatwerk, geen willekeur.

Belangrijk bij OMO is het bewaken van de grens tussen maatwerk en willekeur. Het maatwerk moet gelegitimeerd kunnen worden. Dat legitimeren kent een inhoudelijke en een procesmatige kant. Inhoudelijk gaat het erom, naast de rechtmatigheidstoets die dominant is in het huidige stelsel, ook andere waarden mee te wegen zoals het perspectief en de betrokkenheid van de Utrechter zelf, het tegengaan van onnodige maatschappelijke kosten en het versterken van het rendement van de overheidsmiddelen die er in een huishouden omgaan. Procesmatig zijn het bij OMO niet de juiste vinkjes op een checklist die eventuele willekeur door een professional moeten tegen gaan, maar zit het veeleer in collegiale raadpleging, gezamenlijke casusbesprekingen en een tweede blik van

bijvoorbeeld een leidinggevende. Door de OMO-functionaris te koppelen aan het bestaande Citydeal-overleg, te laten ondersteunen door een 'netwerk van wijzen' en een scheiding te maken tussen advisering en besluitvorming bouwen we garanties in die willekeur zullen voorkomen.

Beslispunt 2:

De ondersteuning van de OMO-functionaris te betalen uit het Fonds Decentralisaties Sociaal Domein;

Argumenten:

- 2.1 Om de OMO-aanpak succesvol van de grond te krijgen is er extra formatie nodig
De OMO-aanpak kan pas succesvol zijn als er voldoende menskracht is om alle taken uit te voeren en om de werkwijze samen met alle betrokkenen te ontwikkelen. Die menskracht is op dit moment niet binnen het reguliere apparaat aanwezig.
- 2.2 De OMO-aanpak vraagt om een 'zware' professional die op strategisch niveau zaken voor elkaar krijgt.
Met de benodigde middelen kan een senior projectmanager drie dagen in de week als OMO-functionaris werken. Het besluitvormende deel van de OMO-functionaris wordt ondergebracht bij de directeur Inclusieve Stad. Daar is geen extra financiering voor nodig.
- 2.3 Het Fonds Decentralisatie is ook bedoeld voor innovatie.
De raad heeft eerder besloten dat een deel van het Decentralisatiefonds bestemd is voor vernieuwing van het stelsel. De OMO-functionaris draagt bij aan deze vernieuwing.

Beslispunt 3:

Een flexibel OMO-fonds van € 500.000 in te richten voor oplossingen die niet binnen het bestaande systeem te financieren zijn en dit fonds te dekken uit het Decentralisatiefonds Sociaal Domein.

Argumenten:

- 3.1 Een flexibel fonds maakt oplossingen mogelijk die door het ontbreken van bestaande middelen niet op een andere manier gerealiseerd kunnen worden
Soms hangt een maatwerkoplossing op het ontbreken van middelen. Met een flexibel budget kan de OMO-functionaris alsnog maken dat de gekozen oplossing kan worden uitgevoerd.
- 3.2 Een flexibel fonds maakt het mogelijk SNEL oplossingen te realiseren.
Soms is het nodig om snel een oplossing te realiseren omdat er sprake is van een acute situatie. Een flexibel fonds met weinig kaders en korte procedures kan hierbij van dienst zijn.
- 3.3 Een flexibel fonds maakt het mogelijk hogere kosten elders in de gemeente te voorkomen.
Door de inzet van een flexibel fonds t.b.v. een maatwerkoplossing kan voorkomen worden dat er hoge kosten elders in de gemeente gemaakt moeten worden omdat het probleem blijft bestaan of erger wordt. Daarbij kunnen we denken aan de kosten voor een uitkering, een traject schuldhulpverlening, een interventie op het vlak van Jeugdhulp of een opname in de maatschappelijke opvang. De inzet van het flexibel fonds is dan een win-winsituatie: het huishouden is ermee geholpen en de gemeente bespaart er kosten mee.

3.4 Een flexibel fonds kan meerdere keren worden ingezet.

Met de inzet van een flexibel fonds kunnen soms hogere kosten elders in de gemeentelijke organisatie voorkomen worden, bijvoorbeeld op het terrein van WMO, jeugdzorg uitkeringen of schulddienstverlening. Door de inzet van het fonds gericht te monitoren op de kostenbesparing elders in de organisatie kan er zo nodig periodiek budget worden toegevoegd aan het flexibel fonds. Vergelijkbare afspraken kunnen er gemaakt worden met externe instanties zoals het Zorgkantoor, woningcorporaties en uitvoerende overheidsinstanties als het CJIB, de Belastingdienst en het UWV.

3.5 Het Fonds Decentralisatie is ook bedoeld voor innovatie.

De raad heeft eerder besloten dat een deel van het Decentralisatiefonds bestemd is voor vernieuwing van het stelsel. OMO draagt bij aan deze vernieuwing.

Kanttekening:

3.1 Het budget is alleen voor uitzonderlijke situaties.

Hierbij gelden dezelfde opmerkingen als bij het beslispunt over de OMO-functionaris. Het budget wordt alleen ingezet in complexe situaties waarvoor geen reguliere budgetten beschikbaar zijn. Alleen een buurtteammedewerker (of incidenteel een generalistische hulpverlener van een andere instelling) kan een beroep op dit budget doen op basis van een maatwerkplan dat hij samen met de Utrechter heeft opgesteld.

Beslispunt 4:

Het College de opdracht geven om in overleg te treden met woningcorporaties, zorgverzekeraars en andere relevante partijen over hun deelname aan de OMO-aanpak en daarbij ook afspraken te maken over financiële verrekening van gemeentelijke OMO-investeringen waarbij de baten bij genoemde partijen liggen.

Argumenten:

1.1 Soms zijn organisaties buiten de gemeente nodig om maatwerkoplossingen te realiseren.

In de praktijk blijken de oplossingen die nodig zijn om een huishouden verder te helpen niet altijd op gemeentelijk terrein te liggen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om woonurgenties, het voorkomen van huisuitzettingen of uitzonderingen op procedures of regels van een zorgverzekeraar. Om ook in die situaties te kunnen doen wat nodig is, is de deelname van woningcorporaties, zorgverzekeraars en wellicht in de toekomst nog andere instanties, nodig.

1.2 Soms liggen de kosten van een OMO-maatregel binnen de gemeente en de baten er buiten.

De bedoeling van het OMO-fonds is dat door een eenmalige investering toekomstige kosten voorkomen worden. Die toekomstige kosten liggen soms binnen de gemeente, maar vaak ook daar buiten. Wanneer bijvoorbeeld door een eenmalige bijdrage uit het OMO-fonds een huisuitzetting voorkomen kan worden, heeft een woningcorporatie hier financieel voordeel van. Door woningcorporaties als partner te betrekken in de OMO-aanpak kunnen er afspraken gemaakt worden over overheveling van middelen van de partij die financieel voordeel ondervindt naar het OMO-fonds.

- 1.3 Het effect van de OMO-aanpak zal groter zijn als ook andere maatschappelijke partners gaan denken en werken vanuit hetzelfde gedachtengoed.

Het zal pas echt lukken om het maatschappelijk rendement van de ondersteuning aan huishoudens met complexe problemen te vergroten als naast de gemeente ook andere organisaties erin slagen middels maatwerk de juiste oplossingen te realiseren.

Kanttekeningen:

- 4.1 Op dit moment is nog niet bekend hoe deze organisaties aankijken tegen de OMO-benadering.

De Citydeal Inclusieve Stad waarin het denken in maatwerkoplossing ook centraal staat, focust tot nu toe vooral op gemeenten, ministeries en uitvoerende overheidsinstanties als CJIB en de Belastingdienst. De slag naar woningcorporaties en zorgverzekeraars is daarbij nog niet gemaakt. Vanuit de OMO-aanpak zal dit in gang gezet worden.

- 4.2 Het vergt nauwgezette monitoring van de OMO-oplossingen om kosten en baten per casus in beeld te krijgen.

Om met partners in overleg te gaan over het verrekenen van eventuele baten van een OMO-investering is het noodzakelijk ook de financiële consequenties van een maatwerkoplossing in beeld te brengen. In de Citydeal is hier al wat ervaring mee opgedaan door het opstellen van de 'kassabonnetjes' waarbij de kosten van de maatwerkoplossing afgezet worden tegen de kosten die te verwachten zijn als de problemen niet worden opgelost dan wel escaleren.

- 4.3 De baten van een maatwerkoplossing zijn niet altijd hard in beeld te brengen omdat ze vaak betrekking hebben op mogelijke toekomstscenario's.

Of een OMO-oplossing daadwerkelijk bijdraagt aan het voorkomen van toekomstige problemen en dito-kosten blijft altijd een best-guess. Het valt soms niet met harde cijfers te onderbouwen omdat het om te verwachten scenario's gaat en niet altijd om concrete situaties die zich al hebben voor gedaan. Het is daarom van belang om rond OMO in een sfeer van vertrouwen en gedeelde overtuigingen gecombineerd met een gezonde dosis zakelijkheid met de partners samen te werken.

Beslispunt 5:

De OMO-aanpak na één jaar te evalueren.

Argumenten:

- 5.1 Na één jaar moet duidelijk zijn of en hoe de OMO-aanpak werkt.

De ervaringen met het maken van uitzonderingen op regels zijn zeer positief, maar de werking in combinatie met de Utrechtse aanpak is nog niet bekend. Door na één jaar te evalueren kunnen we leren van de aanpak en besluiten ermee door te gaan of niet.

- 5.2 Na één jaar moet opnieuw worden bekeken of extra formatie voor OMO nog nodig is.

Omdat de werkwijze nog geheel ontwikkeld moet worden is op dit moment nog niet te zeggen of er na één jaar nog extra budget voor de OMO-functionaris nodig is. Op basis van evaluatie zal dit eind 2017 opnieuw bekeken worden.