

MAATWERK

Magazine



05

5 tips voor actieonderzoek

07

**Jesse Frederik: 'Schrap 21
woorden in de wet en verander
de wereld'**

15

**Een (brief)adres voor álle dak-
en thuisloze jongeren**

19

**Hoe voorkom je
de fraudefuik?**

Een uitgave van:
City Deal Eenvoudig Maatwerk en
Programma Sociaal Domein





Tekst

Yolanda van Empel
Pieter Hilhorst
Eduard van Holst Pellekaan
Frans van Hout

Vormgeving & Art Direction

The Goodplace

Illustraties

Caroline Ellerbeck

Fotografie

Nadine van den Berg
Lars Smook
Laura Zwaneveld

Beeldredactie & coördinatie

Annefleur Siebinga

Sommige namen in dit magazine
zijn om privacyredenen gefingeerd.

© 2021, Programma Sociaal
Domein en City Deal Eenvoudig
Maatwerk

Inhoud

- 2** Vooraf Esmah Lahlah
- 3** Introductie Pieter Hilhorst
- 5** Vijf tips voor actieonderzoek
- 7** Jesse Frederik: 'Schrap 21 woorden in de wet en verander de wereld'
- 11** De slechtste gok ooit: de (te) harde kanten van de Participatiewet
- 15** Een (brief)adres voor alle dak- en thuisloze jongeren
- 19** Hoe voorkom je de fraudefuik?
- 23** Betere samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars rond maatwerk
- 26** Hoe haal je de angel uit giftige cocktails?
- 29** Werk samen als een octopus
- 31** Op straat door een paar wietplantjes
- 35** Het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens
- 38** PRIO en Doorbraakmethode: kijken naar wat wél kan
- 41** Buurtteams en handhavers zetten elkaars bril op

Geef de uitvoering een stevige positie

Het zit in mensen dat we elkaar in een hokje willen stoppen. En als je afwijkt van een ‘hokje’ dan vinden we dat lastig. Zelf ben ik niet makkelijk in een hokje te plaatsen, merk ik. Ik ben een bestuurder, toevallig zonder partij. Bovendien, ik ben een bestuurder met hoofddoek – dat zijn we ook niet gewend.

Ook zijn we geneigd om mensen in de bijstand in een hokje te plaatsen. Mensen met weinig inkomen noemen we bijvoorbeeld ‘minima’. Waarom reduceren we elkaar tot één aspect? Om zelf te ervaren hoe het voelt in het hokje ‘bijstand’, heb ik een maand van een bijstandsuitkering geleefd. Na een week verlamde me het al, dat ik het ene gat met het andere moest dichten.

Ik vind dat we het als overheid aan mensen verplicht zijn om even ‘uit te zoomen’ als gezinnen met gestapelde problemen – zoals op het gebied van wonen, schulden en opvoeden – bij ons aankloppen. Dat we verder kijken dan het hokje uitkeringsgerechtigde, cliënt in jeugdhulp of schuldhelpverlening.

Precies dat gebeurt in de City Deal Eenvoudig Maatwerk. In Tilburg doen we dat onder andere binnen het regionaal project Maatpact, en de andere City Deal-gemeenten – Amsterdam, Den Haag, Enschede, Leeuwarden, Rotterdam, regio Twente, Utrecht, Zaanstad – doen dat elk op hun eigen wijze. Allemaal onderzoeken we: wat heeft het gezin of die inwoner nodig? Hoe stellen we de leefwereld centraal in plaats van onze systeemwereld? En waar spreken regels en wetten elkaar mogelijk tegen?

Dat doen we vanuit casuïstiek, zodat we niet alleen dat ene gezin helpen maar ook andere gezinnen met soortgelijke problemen. In Tilburg werken we datagericht, zodat we beter en sneller kunnen anticiperen op mensen in kwetsbare situaties. Zo weet je dat als iemand gaat scheiden én bijstand én een woning aanvraagt, je alert moet zijn. Vanuit datzelfde maatwerk, als er een patroon te herkennen is, moeten we misschien de regels aanpassen.

Dat alles vraagt om een lange adem en om ruimte voor professionals om te leren. Wat ik tot nu toe heb geleerd: geef de uitvoering een stevige positie en zorg ervoor dat je een lerende organisatie bent. En ook: zorg dat professionals de ruimte voelen om te experimenteren met maatwerk. In dit magazine lees je hoe de City Deal-gemeenten hier invulling aan geven. ●



Esmah Lahlah
Wethouder gemeente
Tilburg

**In de City Deal Eenvoudig
Maatwerk experimenteren
8 gemeenten, 1 regio,
4 ministeries en verschillende
uitvoeringsorganisaties
met vormen van maatwerk
voor mensen met gestapelde
problemen.**

Niet langer één voor één

Alleen als we op systeemniveau knelpunten aanpakken, wordt maatwerk eenvoudiger

De City Deal Eenvoudig Maatwerk heeft een misleidende naam, want maatwerk is zelden eenvoudig. De Nationale Ombudsman heeft ooit geschreven dat in Nederland geldt: wie niet past, loopt vast. Dat willen we veranderen.

Heel vaak gaat het goed. Wie geen werk heeft, kan een uitkering krijgen. Ouders die zich geen raad weten met hun kinderen, kunnen opvoedingsondersteuning krijgen.

Het wordt pas lastig als in een gezin verschillende problemen spelen en mensen op een of andere manier niet in aanmerking komen voor een wezenlijk onderdeel van de oplossing. Bijvoorbeeld omdat een ex die met de noorderzon vertrokken is, nog wel staat ingeschreven bij de alleenstaande moeder. Of omdat de moeder die na lang verblijf in het buitenland met vier kinderen op een enkele kamer woont, niet in aanmerking komt voor een urgentiebewijs vanwege gebrek aan regiobinding. Dan is maatwerk nodig.

In de eerste jaren van de City Deal hebben de aangesloten gemeenten sociaal werkers getraind in het leveren en legitimeren van maatwerk. We noemden dat de eerste orde van leren. Daarbij hebben we gekeken hoe organisaties het sociaal werkers makkelijker kunnen maken. Bijvoorbeeld door een maatwerkbudget waarbij professionals zelf over kleine uitgaven kunnen beslissen.

Dat noemen we de tweede orde van leren. Maar zelfs dan is maatwerk nog niet eenvoudig. Voor grote beslissingen – over een urgentiebewijs voor een woning, toegang tot schuldhulpverlening of gespecialiseerde hulp – is de toestemming nodig van andere organisaties. Met veel inspanning lukt dat soms. Eén voor één. Alleen zitten er patronen in de knelpunten.

Het afgelopen jaar hebben we geprobeerd die terugkerende knelpunten met actieonderzoek in beeld te brengen en er structurele oplossingen voor te verzinnen. Dat noemen we derde orde van leren. In dit magazine doen we verslag van onze actieonderzoeken: naar de fraudevuik, naar manieren om dakloze jongeren bestaanszekerheid te bieden, naar een betere samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars. Want alleen als we op het systeemniveau de knelpunten aanpakken, kan maatwerk eenvoudiger worden. ●



Pieter Hilhorst
Projectleider City Deal
Eenvoudig Maatwerk

Vijf tips voor actieonderzoek

‘Je gaat het pas zien als je het doorhebt’ – het is een gevleugelde uitspraak van Johan Cruijff. In actieonderzoek geldt iets vergelijkbaars: je krijgt het pas door als je het probeert te veranderen. Dan zie je pas of een belemmering schuilt in de regels of in de toepassing ervan. Pas dan merk je hoe de opgave van de ene overheidsorganisatie de opgave van de andere overheidsorganisatie kan belemmeren.

Op verzoek van de City Deal-gemeenten bevroegen Lian Stouthard en Hilde van Xanten, beiden werkzaam in het programma Integraal Werken in de Wijk (IWW), de medewerkers van de gemeenten over hun actieonderzoeken. Samengevat gaven die deze vijf tips:

01

Doel van actieonderzoek

Bij actieonderzoek gaat het niet alleen om het ontwikkelen van kennis om de werkelijkheid te begrijpen, maar ook om kennis om de werkelijkheid te veranderen. Het gaat om het veranderen van de praktijk en het volgen van deze veranderingsprocessen. De verzamelde kennis is direct bestemd voor de betrokkenen. De belanghebbenden zijn geen object van onderzoek, maar zijn medeonderzoekers. Als een medewerker van een wijkteam met een casus tegen een muur oploopt is dat een recept voor frustratie. In een actieonderzoek zijn dat de leermomenten.

02

Van onderop

Actieonderzoek begint van onderop. Leer van casussen en kijk of je daar patronen in kunt herkennen. In Tilburg hebben ze zo vier giftige cocktails benoemd: combinaties van factoren die het lastig maken om echt integraal te werken. Bekijk wat er speelt bij de toegang tot, en het feitelijk bieden van, ondersteuning aan inwoners. Laat je verrassen door met inwoners en medewerkers in gesprek te gaan, bijvoorbeeld via de aanpak Klantreis sociaal domein. Kijk zeker ook naar beschikbare data – wat valt daaruit te lezen? In Leeuwarden en Twente hebben ze bijvoorbeeld op een rij gezet hoeveel mensen met invordering door de sociale dienst te maken hebben. Hoeveel tijd kost dat de afdeling invordering, en hoeveel geld is ermee gemoeid?

03

Het hele systeem in de kamer

De kwesties die in actieonderzoeken worden opgepakt, kennen vaak veel ‘probleemeigenaren’. Om een integraal antwoord te vinden, en om de oplossing duurzaam te laten zijn, is het van belang dat iedereen meedenkt en meedoet; in Amsterdam zijn wel zes partijen of afdelingen betrokken bij de analyse van de fraudefuik (zie artikel verderop). Of zoals in Twente, waar naast gemeenten ook zorgverzekeraars en het ministerie meedenken over oplossingen.

04

Experimenteer

Als je de praktijk wilt veranderen, is uitproberen en daarvan leren een must. Leg niet alleen de knelpunten bloot, maar kijk ook hoe ver je komt met alternatieve oplossingen. Zo zien we in Utrecht dat het voor jongeren onder de 23 heel moeilijk is om aan woonruimte te komen, omdat zij veel minder huurtoeslag krijgen. Dit belemmert de uitstroom uit beschermd wonen. Uiteindelijk is bedacht om jongeren een woning aan te bieden die passend is als ze 23 zijn (en wel volledige huurtoeslag kunnen krijgen). In de tussentijd wordt het verschil tussen lagere huurtoeslag en de gewone huurtoeslag aangevuld vanuit het maatwerkbudget. Voor zulke experimenten is wel bestuurskracht nodig en de vastberadenheid om de gevonden oplossingen ook te borgen in de dienstverlening.

05

Agendeer

Voor sommige knelpunten moet de wet worden herzien. Zo biedt de Participatiewet op dit moment geen ruimte om bij de verrekening van inkomsten uit ‘gokken of fokken’ ook de kosten die bewoners maken te verrekenen (zie artikel De slechtste gok ooit). Dat moet je dan agenderen. ●



Interview met Jesse Frederik, onderzoeksjournalist en economieredacteur bij de Correspondent

Schrap 21 woorden in de wet en verander de wereld

Sinds het schandaal met de toeslagen spreken politici van links tot rechts graag over de menselijke maat. Dat die in de bureaucratie verdwenen is en dat die terug moet. Alleen hebben niet veel politici ook voorstellen hoe die de menselijke maat kan worden hersteld. Jesse Frederik, auteur van *Zo hadden we het niet bedoeld*, heeft dat wel. En zijn voorstel is van verleidelijke eenvoud: schrap 21 woorden in de Algemene wet bestuursrecht.

Het gaat om Artikel 3.4: ‘Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking vloeit.’ Alles na de komma moet eruit.

Jesse Frederik heeft een reconstructie geschreven over het toeslagenschandaal met de titel *Zo hadden we het niet bedoeld*. Hij beschrijft hoe medewerkers van de Belastingdienst al in een vroeg stadium beseffen dat toepassing van de wet hardvochtige gevolgen heeft. In de Wet kinderopvang staat dat als een ouder geen eigen bijdrage betaalt, het recht op kinderopvang vervalt. Bij het gastouderbureau de Appelbloesem hoefden ouders geen eigen bijdrage te betalen.

Alle 519 ouders moesten daarop alle ontvangen kinderopvangtoeslag terugbetalen. In totaal werd € 5,9 miljoen teruggevorderd. Vooral mensen met een laag inkomen waren de klos, omdat bij hun de verplichte eigen bijdrage laag was. ‘Een ouder die een paar honderd euro aan eigen bijdrage is vergeten te betalen, kan rekenen op terugvordering van het gehele jaar aan kinderopvangtoeslag van dik tienduizend euro’, vertelt Frederik.

Ook de medewerkers van de Belastingdienst erkenden dat dit ‘alles of niets beleid’ asociaal was. Maar ja, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wilde de wet niet veranderen en de Raad van State had de Belastingdienst in het gelijk gesteld.

Evenredigheidsbeginsel

Het idee om in Artikel 3.4 van de wet bestuursrecht de sleutel te zoeken voor het hervinden van de menselijke maat komt van de jurist Michiel Scheltema. Hij pleit voor een evenredigheidsbeginsel. De overheid maakt zijn regels in de veronderstelling dat burgers met die regels kunnen omgaan. De regels van de overheid zijn alleen vaak zo ingewikkeld dat voor veel burgers die veronderstelling niet klopt. Het gevolg is dat toepassing van de regels voor die burgers onevenredige gevolgen kan hebben.

Frederik vertelt dat in een rechtszaak bij de toeslagen ook een beroep is gedaan op Artikel 3.4. 'Het ging om een zaak waarin een ouder niet kon aantonen de € 296,20 eigen bijdrage te hebben betaald en daarom € 8313 moest terugbetalen (de volledige kinderopvangtoeslag). Het beroep op evenredigheid werd afgewezen omdat de wet geen ruimte liet voor maatwerk.'

In tegenstelling tot veel andere socialezekerheidswetten was er in de toeslagenwet namelijk geen 'algemene hardheidsclausule' opgenomen. Frederik: 'De Raad van State had daar wel op aangedrongen, maar de staatssecretaris van Financiën, Joop Wijn, had dat advies niet opgenomen in zijn wetsvoorstel. Bij de behandeling had Pieter Omtzigt dat nog proberen te veranderen, zonder succes.'

Door de woorden achter de komma te schrappen in Artikel 3.4 wordt er in feite voor alle wetgeving een hardheidsclausule ingevoerd. In dat geval kan een rechter altijd toetsen of genomen maatregelen evenredig zijn ten opzichte van het na te streven doel. Het is een fundamentele verandering. De wet schrijft dan niet meer dwingend voor wát er moet gebeuren, maar wat de overheid kán doen. Bij de kinderopvangtoeslag ontbrak deze handelingsvrijheid. Als de eigen bijdrage niet was betaald, moest het hele bedrag worden teruggevorderd.

Uitvoeringsorganisaties willen niet graag uitzonderingen kunnen maken

Onverzekerde voertuigen

Frederik heeft eerder op andere terreinen laten zien wat er kan gebeuren als er geen ruimte is voor maatwerk. Zo keerde hij zich tegen de op hol geslagen strijd tegen onverzekerde voertuigen. In 2011 nam de Tweede Kamer, met voltallige steun van links tot rechts, een wet aan die het mogelijk maakte om geautomatiseerd controles uit te oefenen op onverzekerde voertuigen. Het beleid had succes. De schade door onverzekerde voertuigen daalde met € 2,5 miljoen per jaar. Maar daarvoor werd € 869 miljoen aan boetes opgelegd. Er werden 18.733 celstraffen opgelegd vanwege openstaande boetes. Vele levens werden geruïneerd.

Met toepassing van het evenredigheidsbeginsel had dat voorkomen kunnen worden. De aanpak van onverzekerde rijden is, mede door de artikelen die Frederik schreef, inmiddels veranderd. Andere onderwerpen waar Frederik graag een toets op basis van Art. 3.4, zonder de woorden achter de komma, zou zien, zijn de regels rond fraudeschulden. Nu mogen die niet meegenomen worden in een schuldregeling. Het betekent dat mensen jarenlang geen perspectief hebben op een schuldenvrije toekomst. 'Of wat dacht je van de regel dat mensen met een partner zonder verblijfsvergunning geen recht hebben op huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag of kindgebonden budget? Zij kunnen onmogelijk rondkomen. De Kinderombudsman heeft laten zien dat honderden (Nederlandse) kinderen hierdoor worden getroffen. Toepassing van het evenredigheidsbeginsel kan daar een einde aan maken.'



Jesse Frederik, auteur van *Zo hadden we het niet bedoeld* over de toeslagenaffaire

Hardheidsclausule

Het idee dat er meer ruimte moet zijn voor maatwerk krijgt ook brede politieke steun. In een debat over de kinderopvangtoeslagaffaire is met algemene stemmen een motie van Corrie van Brenk (50Plus) aangenomen die stelt dat 'de wetgever wetten zo moet formuleren dat een uitvoeringsorgaan altijd enige ruimte heeft om maatwerk te leveren' en de regering verzoekt 'als regel in wetgeving een hardheidsclausule op te nemen en bestaande wetgeving in deze zin aan te passen'.

Toch is Frederik er niet zeker van dit ook gaat gebeuren. Organisaties willen niet graag uitzonderingen kunnen maken. 'Bij de toeslagen gaat het om miljoenen huishoudens. Kan de uitvoering het dan aan om maatwerk te leveren? Dat vergt heel veel van de uitvoering. Voor een organisatie is het prettiger om je te kunnen verschuilen achter 'regels', dan gedwongen te worden om zelf een oordeel te vellen over de redelijkheid van een besluit.'

Folkert Jensma van NRC Handelsblad heeft naar aanleiding van de motie van Van Brenk gewaarschuwd voor overbelaste rechtspraak als ze alle besluiten op evenredigheid moeten toetsen. Het geeft naar zijn mening te veel macht aan de rechter en ontslaat de regering van de verantwoordelijkheid om goede wetten te maken, omdat de rechter toch nog toetst of het redelijk is.

Frederik begrijpt die tegenwerpingen. Toch wil hij die 21 woorden schrappen. Zo kunnen tragedies als het toeslagenschandaal worden voorkomen. En als de rechter vaak oordeelt dat een besluit onevenredig hard uitpakt, is dat juist een reden om de wet aan te passen. De rechter wijst dan de wetgever de weg. ●

Het idee dat er meer ruimte moet zijn voor maatwerk krijgt ook brede politieke steun



De slechtste gok ooit: of je verliest je inzet, of je verliest je uitkering

Mensen in de bijstand weten vaak niet dat ze inkomsten uit gokken of het fokken van huisdieren moeten opgeven bij de gemeente. Als die inkomsten worden ontdekt, volgen stevige sancties. Daarbij wordt alleen geen rekening gehouden met de kosten. Dat kan ertoe leiden dat de situatie helemaal uitzichtloos wordt. Maatwerk is wenselijk, maar kan dat wel binnen de huidige wetgeving?

Waarom zou je nog een bijstandsuitkering moeten ontvangen als je € 3800 per maand wint met online gokken? Als je het aan honderd mensen op straat vraagt, zullen ze waarschijnlijk stuk voor stuk antwoorden dat de gelukkige gokker gemakkelijk zijn eigen broek kan ophouden en niet moet aankloppen bij de gemeente. Maar wat als nu blijkt dat die gelukkige gokker helemaal niet zo gelukkig is? Bijvoorbeeld omdat hij elke voorgaande maand € 4000 heeft ingezet (dus per saldo € 200 verlies had)?

Dit was een casus waar gemeenten, die een gezamenlijk actieonderzoek doen naar (terug)vorderingen uit de bijstand, tegenaan liepen. Bij een controle bleek een bewoner een stevige gokverslaving te hebben. Hij was al ongeveer drie jaar voor zulke bedragen aan het gokken, zo liet een analyse van zijn bankrekening zien.

Terugvordering

Een strikte toepassing van de Participatiewet zou betekenen dat alle gewonnen bedragen moeten worden verrekend met de uitkering en dat daarbij geen rekening mag worden gehouden met de bedragen die zijn ingezet. Dit betekent dat de bewoner zijn uitkering van ruim drie jaar moet terugbetalen, plus een boete omdat hij zich niet heeft gehouden aan de inlichtingenplicht. Immers, als je een uitkering ontvangt op basis van de Participatiewet, ben je verplicht om inkomsten te melden bij de gemeente. Alles bij elkaar zou dit neerkomen op een terugvordering van bijna € 50.000. Een schuld die bovendien niet in aanmerking komt voor een schuldregeling. Het was duidelijk dat een strikte toepassing van de Participatiewet de problemen alleen nog maar groter zou maken. Maatwerk was geboden.

De Participatiewet straft soms zo hard, dat participatie onmogelijk wordt

Je kunt niet winnen

De bewoner is het meest geholpen met hulp voor zijn gokverslaving. En met hulp bij zijn geldzorgen. Het is immers onmogelijk om met een bijstandsuitkering rond te komen als je daarvan € 200 per maand kwijt bent aan gokken. En het verlies van € 200 per maand was een gemiddelde over de gehele periode. In sommige maanden was het minder groot, maar in andere maanden ook groter. De geldzorgen en de gokverslaving zullen beide een grote belemmering zijn om aan het werk te komen.

Wat de casus laat zien is dat gokken voor mensen in de bijstand de slechtste keus ooit is. Ze kunnen namelijk niet winnen. Als je verliest, raak je je inzet kwijt. Maar ook in het uitzonderlijke geval dat je wint, verlies je. Dan

wordt je uitkering immers voor hetzelfde bedrag gekort (of stopgezet als je meer wint dan je maanduitkering). Tenminste, als je het hebt doorgegeven. Als je het niet doorgeeft, krijg je er nog een boete bovenop. En zul je als bijstandsgerechtigde je hele gokhistorie moeten inleveren. Lukt dit je niet, dan is dus niet duidelijk hoeveel je elke maand hebt gewonnen en zal over de hele periode sowieso de hele uitkering worden teruggevorderd.

Nader onderzoek liet zien dat desalniettemin verschillende bewoners met een Participatiewet-uitkering fors gokken. Met dezelfde handhavingsvraag als gevolg: moeten we alle gewonnen bedragen terugvorderen zonder rekening te houden met de inzet?

Ook bij fokken

Dit probleem speelt niet alleen bij gokken, maar ook bij fokken. Sommige mensen in de Participatiewet laten huisdieren kleintjes krijgen en verkopen de jonkies (bijvoorbeeld kittens, koikarpers of jonge hondjes). Ook die opbrengst moet worden gemeld bij de gemeente. En ook die opbrengst wordt – zonder rekening te houden met de kosten – in mindering gebracht op de uitkering. Leonie van Ramselaar, sociaal raadvrouw in Utrecht vertelt over een echtpaar dat al 25 jaar in de bijstand zit. Laaggeletterd, digitaal niet vaardig. Die kregen een hoge terugvordering

Hebben we in de uitvoering van de Participatiewet genoeg oog voor de menselijke maat?

Begin 2021 kondigde toenmalig staatssecretaris Bas van 't Wout aan de wet onder de loep te nemen om knelpunten boven tafel te krijgen. De eerste stap was het gesprek aangaan met gemeenten – de uitvoerders van de wet. Drie 'rondetafels' volgden. Vervolgens werd gesproken met inkomensconsulenten, handhavers, sociaal rechercheurs, beleidsadviseurs en advocaten. De gesprekken gingen over casussen, maar ook over de onderliggende redenen van ongewenste situaties en over hoe medewerkers bij gemeenten de ideale Participatiewet voor zich zagen. De rode draden werden besproken met 17 wethouders en het ministerie van SZW. Breder onderzoek naar oplossingsrichtingen volgt, inclusief een advies aan het kabinet.



Monica van der Veen, programmamanager Transformatie Sociaal Domein

en een boete opgelegd, nadat de vrouw een paar nesten met puppy's had verkocht. 'Ik vind dat wel schrijnend: die mensen hebben eigenlijk nauwelijks idee van wat ze verkeerd deden en welke consequenties dat heeft.' Ook in dit geval geldt dat de opbrengst in mindering wordt gebracht op de uitkering zonder rekening te houden met de kosten. Van Ramselaar: 'We hebben het bedrag van de terugvordering uiteindelijk flink omlaag gekregen.'

De gemeenten Enschede, Leeuwarden en de gemeenten uit de regio Twente, die het actieonderzoek gezamenlijk hebben uitgevoerd, willen daarom dat de Participatiewet hierop wordt aangepast. Monica van der Veen (Enschede): 'We willen meer beleidsruimte en ruimte voor professionals krijgen om meer maatwerk te kunnen leveren. We moeten voorkomen dat de Participatiewet mensen zo hard straft dat de kans dat ze volwaardig blijven participeren kleiner wordt en hun afhankelijkheid groter.'

We moeten voorkomen dat de Participatiewet mensen zo hard straft dat de kans dat ze volwaardig participeren in de samenleving, kleiner wordt

Voor bewoners die gokken, kan maatwerk dan betekenen dat ze een klein deel van de verdiensten (na aftrek van de kosten) mogen houden. Voor bewoners die gokken, kan maatwerk betekenen dat de winst (dus minus de kosten) wordt teruggevorderd, met als voorwaarde voor deze coulance bijvoorbeeld dat de bewoner verplichte hulp accepteert om af te komen van de gokverslaving. ●



Een (brief)adres voor alle dak- en thuisloze jongeren

Geen jongeren die noodgedwongen op straat of langer dan drie maanden in de daklozenopvang leven. Dat is de ambitie van het actieprogramma dak- en thuisloze jongeren van de gemeente Den Haag. Eén van de actiepunten is het geven van een briefadres aan álle dak- en thuisloze jongeren. Dus ook aan jongeren die tijdelijk bij vrienden of familie wonen maar zich daar niet kunnen inschrijven.

Toen Rick Vink (24) in april binnenliep bij het dak- en thuislozenloket aan de Binckhorstlaan in Den Haag, had hij geen verwachtingen anders dan dat hij hier een briefadres kon aanvragen. Dat is een adres waar de overheid iemand zonder woonadres kan bereiken. Enkele maanden later heeft hij een woning via Woonnet Haaglanden. Zijn uitkeringsaanvraag is bijna goedgekeurd en er lopen kansrijke sollicitaties. Dat alles startte bij het 'briefadresloket'.

Hoe zit dat? Vink was dakloos en had een briefadres bij de gemeente nodig. Kunnen dak- en thuisloze mensen niet hun post bij familie of vrienden ontvangen, dan kunnen ze een briefadres bij de gemeente aanvragen. Geen briefadres betekent ook geen uitkering, geen zorgverzekering, geen (schuld)hulpverlening en geen arbeidscontract.

Een briefadres is dus essentieel om je leven weer op de rit te krijgen. In Den Haag worden er jaarlijks 400 jongeren tussen de 18 en 27 jaar dak- of thuisloos. 'En dat aantal moet naar nul', stelt wethouder Bert van Alphen in een brief over het actieprogramma dak- en thuisloze jongeren aan de gemeenteraad (zie kader). Daarmee sluit de gemeente Den Haag aan bij de ambitie van het landelijk actieprogramma van het ministerie van VWS.

Waarom geven gemeenten alle dak- en thuisloze jongeren niet 'gewoon' een briefadres? Gemeenten moeten volgens de Wet Basisregistratie Personen weten wie er binnen hun gemeentegrenzen wonen, en wie dus een beroep mogen doen op voorzieningen als bijstand of schuldhulp in hun gemeente. Maar mensen die dakloos zijn verblijven meestal overal en nergens.

Ook kan een briefadres fraude in de hand werken. Mensen die samenwonen kunnen bijvoorbeeld een briefadres aanvragen om hun eenpersoons huur- en zorgtoeslag te behouden. Gemeenten werden regelmatig op hun vingers getikt dat ze te gemakkelijk briefadressen verstrekten. Maar wethouder Bert van Alphen is een groot voorstander van een briefadres voor alle jongeren en wil hierbij uitgaan van vertrouwen.

Wat is nu het verschil met voorheen? Tot begin dit jaar zou het zo gegaan zijn: een dakloze jongere vraagt een daklozenuitkering aan en toont aan dat hij echt geen vast onderdak heeft. Hij vult een formulier in en ontvangt zijn briefadres binnen 5 tot 10 werkdagen – dat kunnen instanties zoals UWV, Belastingdienst en CJIB gebruiken voor hun post aan Vink. Eens in de twee weken kan hij zijn post komen ophalen. Het briefadres is geldig voor zes maanden. Andere jongeren vallen in de oude situatie tussen wal en schip omdat ze wél een briefadres nodig hebben maar bijvoorbeeld geen uitkering of wel een vaste slaapplek hebben en zich daar niet kunnen inschrijven vanwege bijvoorbeeld schulden.

Sinds 1 januari dit jaar kunnen alle dak- en thuisloze jongeren tussen de 18 en 27 jaar bij het dak- en thuislozenloket terecht voor een jongerenbriefadres. Consulents Jermi Brussee, Petra Dijkhuizen en Tanja Nijmeijer bepalen in een gesprek van 20 minuten of het briefadres verstrekt kan worden en welke hulp nodig is. Ook als je niet in de maatschappelijke opvang zit en geen uitkering krijgt, kom je in aanmerking voor een briefadres.

De consulents jongerenbriefadvies helpen de jongeren zo nodig bij hun inschrijving bij Woonnet Haaglanden en ze hebben een lijst met betrouwbare makelaars beschikbaar. Ook ondersteunen ze bij het aanvragen van bijvoorbeeld bijstand, een zorgverzekering of met het invullen van andere documenten. En ze verwijzen door naar bijvoorbeeld Budgetbeheer of de afdeling schuldhulpverlening van de gemeente.

Rick (24): ‘Zonder de mensen van Briefadres was ik niet zover geweest als ik nu ben’

Afglijden van jongeren voorkomen

‘Zo willen we voorkomen dat jongeren afglijden en alsnog hun baan of woonplek kwijtraken’, vertelt Brussee. ‘Neem de geldproblemen, die zijn bij deze jongeren vaak nog niet enorm. Dan is dit het moment om daar met een paar eenvoudige ingrepen relatief snel vanaf komen.’

De consulents bellen de jongeren om de drie maanden om te bespreken hoe het gaat en of ze nog iets kunnen betekenen. ‘Uiteraard kun je altijd eerder bij ons terecht, bijvoorbeeld als je eens in de twee weken je post komt ophalen. Maar je kunt ook gewoon appen of bellen’, zegt Dijkhuizen.

Vink is blij met de hulp van het dak- en thuislozenloket: ‘Ik had niets verwacht en nu bleken dit heel aardige mensen die me enorm hebben geholpen. Ook emotioneel. Ik voelde me gewoon erg op m’n gemak bij hun. Zonder hen was ik niet zover geweest als ik nu ben.’ Dijkhuizen: ‘Rick is een van onze succesverhalen. Hij stond er ook echt voor open – dat geldt natuurlijk niet voor iedereen die hier langskomt. Wij hebben hem een zetje kunnen geven; verreweg het meeste heeft hij zelf gedaan.’



Jermi Brussee en Tanja Nijmeijer

Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren Den Haag

Naast het toekennen van het briefadres zet de gemeente Den Haag sinds januari 2021 nog 8 interventies in om dak- en thuisloze jongeren te ondersteunen. Zo maakt de gemeente makkelijk toegankelijke informatie voor jongeren die dak- of thuisloos zijn. Ook realiseert de gemeente 24-uurs opvang voor jongeren en 375 woonplekken voor jongeren. Daarnaast krijgen 100 dak- of thuisloze jongeren tussen 18-21 jaar een stabiel inkomen waarmee zij zonder stress aan hun toekomst kunnen bouwen en krijgen 80 jongeren een maatwerkbudget om hun toekomstplan te realiseren.

Structureel maken

Van de ongeveer 120 jongeren die zich sinds januari hebben ingeschreven voor een briefadres, zijn er 10 doorgestroomd naar een woning. 'Moeilijk te zeggen of dat veel of weinig is, gegeven de slechte woningmarktsituatie voor jongeren in Den Haag', vertelt Brussee. 'Maar het feit dat we in vijf maanden 120 jongeren in ieder geval enigszins hebben kunnen bereiken en helpen, dat is wel een succes te noemen.'

De pilot rond het aanvragen van een briefadres loopt een jaar. Daarna wordt bepaald of deze interventie structureel kan worden. 'We hopen het wel', zeggen Brussee en Dijkhuizen. 'Ik weet dat de gemeente Amsterdam de procedure rond het briefadres soortgelijk invult. Ik denk dat dit relevant is voor zoveel meer steden.' ●



Amsterdam: essay door Bernadette Böhmers, Pieter Hilhorst,
Judith Suurmond en Jessica van den Toorn

Hoe zwemmen we uit de fraudefuik?

Tegenslag komt vaak niet alleen. Neem Cindy. Na haar scheiding bleef ze zitten met drie kinderen en een berg schulden, die haar ex had gemaakt, maar waarvoor zij moest opdraaien. In de loop van de schuldregeling verloor ze haar baan in de zorg. Een uitkering heeft ze niet aangevraagd, hoewel ze daar wel recht op had. Ze haalde haar kinderen van de opvang en overleefde van de kinderopvangtoeslag. Bij ontdekking moest ze dat allemaal terugbetalen, waardoor een nieuwe schuld ontstond. En in een schuldregeling mag je geen nieuwe schulden maken, dus exit schuldregeling. Gelukkig vond ze weer werk. Maar de schulden bleven haar achtervolgen. Toen haar moeder ging dementeren dacht ze een goede oplossing te vinden. Haar moeder verzorgen, met de kinderen bij haar inwonen, haar eigen huis opzeggen en de uitgespaarde huur gebruiken om schulden af te lossen. Daarna overleed haar moeder en de woningcorporatie eiste dat ze vertrekt. Het is immers niet haar huis...

Wat is de fraudefuik?

Als iemand het etiket fraude krijgt, volgen sancties. Die sancties brengen de persoon in kwestie in het nauw, waardoor de kans groter is dat ze om te overleven weer andere dingen doen die niet mogen. En als ze ook daarvoor weer worden bestraft, zwemmen ze steeds verder de fraudefuik in. Tot iemand helemaal verstrikt zit en geen kant op kan.

Het misbruik van collectieve voorzieningen heeft lang hoog op de agenda gestaan. En dat is begrijpelijk. Als mensen jaren moeten wachten op een sociale huurwoning, is het onacceptabel als mensen hun woning onderverhuren om aan de schaarste te verdienen. Om het draagvlak voor de verzorgingsstaat op peil te houden, willen velen dat zwart werk naast de uitkering wordt bestraft. Het effect van streng beleid is wel dat daarmee de kans op herstel voor mensen die al in een benard pakket zitten kleiner wordt. We straffen wel, maar bieden weinig perspectief op een beter bestaan. De gemeenten Amsterdam en Utrecht hebben daarom een actieonderzoek gedaan over hoe bewoners uit de fraudefuik kunnen zwemmen.

Voorkomen is beter dan straffen

De gemeente Utrecht heeft zich vooral gericht op het voorkomen van fraude. Mensen die op de overheid zijn aangewezen, kennen vaak de regels niet goed die verbonden zijn aan steun als een uitkering of een sociale huurwoning.

Neem Willemien. Zij heeft een relatie met een vrachtwagenchauffeur die per week wel vier of vijf dagen op pad is. Als hij in het land is slaapt hij bij haar. Omdat haar ex vaak niet over de brug komt met de alimentatie, mag ze van haar nieuwe partner ook af en toe pinnen met zijn bankpas. Ze weet niet dat ze zo een 'gezamenlijke huishouding' voert en geen recht meer heeft op een uitkering. In plaats van haar een boete met terugwerkende kracht te geven, heeft de gemeente haar

de kans gegeven om haar uitkering op te zeggen en zo de zaak te legaliseren.

De gemeente Utrecht heeft geïnventariseerd hoe dit misbruik door gebrek aan kennis kan worden verminderd. Zo is het mogelijk om kennis die bij andere medewerkers van de gemeente aanwezig is te gebruiken om bewoners te informeren over de mogelijke gevolgen voor een uitkering. Denk aan werkmatchers die horen dat mevrouw een nieuwe partner heeft. Ook wordt erkend dat de kans op gebrek aan kennis over regels groter is als bewoners met een uitkering nauwelijks worden gesproken.

Een volgende stap om te voorkomen dat mensen in een fraudefuik terecht komen is, om niet te gemakkelijk het etiket 'fraude' op gedrag te plakken. De ombudsman van de metropoolregio Amsterdam heeft onderzoek gedaan naar een zaak van een bewoner die geld inzamelde voor een kindertehuis in zijn geboorteland. Dit geld liep via zijn privérekening. Ook gaf hij toe dat ze een deel van het geld voor eigen kosten heeft gebruikt. Het is duidelijk dat hij wel degelijk geld heeft overgemaakt naar het kindertehuis. Een correcte administratie ontbrak alleen. Handhaving heeft besloten om vervolgens alle jaren dat dit speelde de uitkering terug te vorderen. Dit kwam op zo'n groot bedrag neer dat het een strafrechtelijke zaak werd. De ombudsman oordeelt dat in dit geval de proportionaliteit uit beeld is verdwenen. De gemeente Amsterdam heeft de hoogte van de terugvordering aangepast.

Maatwerk

Medewerkers van de afdeling handhaving in gemeenten geven aan dat zij recentelijk meer ruimte hebben gekregen om maatwerk te leveren. Zij zijn bijvoorbeeld getraind in de Omgekeerde Toets. In deze aanpak wordt niet begonnen bij de regels, maar bij het doel van de interventie. Neem Meriam. Zij heeft een geschiedenis van huiselijk geweld. Na nieuwe bedreigingen is ze tijdelijk bij iemand anders gaan wonen. Daarmee heeft ze de regels overtreden. Het doel van de interventie is alleen

dat ze snel weer veilig thuis kan wonen. Het opleggen van sancties zou haar alleen verder in de problemen brengen.

Om maatwerk te kunnen bieden moet je als gemeente dus niet alleen de toedracht beoordelen, maar ook meewegen wat de consequenties van de sanctie zijn voor de betrokkene. Veel handhavers doen dat ook. Ze noemen bijna allemaal dat het voor hun oordeel van belang is of er kinderen bij betrokken zijn. Soms wordt ook gekeken naar het traject wat iemand te wachten staat als er sancties worden opgelegd.

Een volgende stap om te voorkomen dat mensen in een fraudefuik terecht komen is, om niet te gemakkelijk het etiket ‘fraude’ op gedrag te plakken

Verliest iemand zijn woning en komt daardoor in de maatschappelijke opvang terecht, dan levert dat forse kosten op voor de gemeente. Zo'n brede afweging kan tot flinke discussies leiden. De woningcorporatie was op voorspraak van de sociaal werker van Cindy bereid om haar een andere woning aan te bieden. Het beleid is immers 'geen kind op straat'. Dan moest de gemeente wel een urgentiebewijs verschaffen. Die aanvraag werd afgewezen. Cindy had er immers zelf voor gekozen dat ze bij haar moeder ging wonen en zelf de schulden veroorzaakt. Na veel gesprekken ging de gemeente overstag. Cindy heeft nu een urgentiebewijs en krijgt een andere woning.

Maatwerk betekent niet altijd dat sancties achterwege blijven. Het kan ook een oproep zijn om creatiever om te gaan met sancties. Neem Stephany. Zij heeft in het buitenland in de gevangenis gezeten. Haar broer maakte van de gelegenheid gebruik om haar woning onder te verhuren. Na ontdekking wilde de woningcorporatie het huurcontract ontbinden. Uiteindelijk is het gelukt om dit te voorkomen. Om duidelijk te maken dat de regels wel zijn overtreden, wordt gekeken of terugvordering van de huurinkomsten bij de broer mogelijk is.

Structureel verbeteren

De fraudefuik speelt niet alleen bij misbruik van uitkeringen, maar ook bij misbruik van het persoonsgebonden budget of bij overtreding van de regels uit het huurcontract. Het betekent dat sociaal werkers die willen voorkomen dat bewoners nog meer naar de marge van de samenleving worden geslingerd, met tal van instanties in gesprek moeten. Maar het is niet werkbaar als elke sociaal werker steeds moet schakelen met al die instellingen. Daarom is het raadzaam om op gemeenteniveau afspraken te maken over hoe samen de fraudefuik te voorkomen.

Ook het Rijk kan daar een bijdrage aan leveren. Zo zou het prettig zijn als er altijd ruimte is voor uitzonderingen (zie ook het interview met Jesse Frederik). Ook is het raar dat gedrag dat in het strafrecht nooit als opzet wordt gekenmerkt, zoals gebrek aan kennis of vaardigheden, voor de fraudewet wel als opzet geldt. Daarom is het tijd om die regels opnieuw tegen het licht te houden. Als we willen voorkomen dat mensen in een fraudefuik verstrikt raken, moeten we de ruimte voor maatwerk vergroten. ●



Regio Twente en Leeuwarden: betere samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars rond maatwerk

Geen gesteggel meer over geld

Soms is iedereen het eens over de noodzaak van bepaalde zorg of ondersteuning, maar is het onduidelijk wie de kosten moet dragen: de gemeente of de zorgverzekeraar. Een betere samenwerking kan dat voorkomen. Maar om gezamenlijke maatwerkbudgetten structureel te maken is ook het Rijk aan zet.

‘Als zij niet eet, dan eet de hond ook niet’. Het verhaal uit het vorige Maatwerk Magazine over een hulphond die een meisje met anorexia hielp om haar leven op orde te krijgen, was een van de meest gelezen verhalen. Andere hulp voor haar eetstoornis had niet het beoogde effect gehad. Een hulphond bood perspectief. Alleen is het geen erkende methode. Het financieren van de hulphond was daarom een enorme opgave geweest, maar met maatwerk was het gelukt. Mede omdat de gemeente Leeuwarden samen met zorgverzekeraar De Friesland een speciaal maatwerkbudget had gecreëerd, bedoeld voor zorg waarvan niet duidelijk is of de zorgverzekeraar of de gemeente deze vergoedt.

De hulphond staat namelijk niet op zichzelf. Soms is zonneklaar dat bepaalde zorg of ondersteuning noodzakelijk is, maar is er gesteggel over wie dat moet betalen. Zo kan iemand zo’n slecht gebit hebben, dat het moeilijk is om aan het werk te komen. Maar wat als diegene door betalingsachterstanden geen aanvullende

verzekering meer heeft en de tandarts niet kan betalen? Of wat als iemand een gehoorapparaat nodig heeft om te kunnen werken, maar de verzekeraar vergoedt die maar één keer per twee jaar? En hij is zijn vorige gehoorapparaat kwijtgeraakt.

Tureluurs

Het kost hulpverleners veel tijd om dat te regelen. De hulpverlener uit Leeuwarden die bij een zaak over de zorg na het ziekenhuis betrokken was, werd er helemaal tureluurs van. De specialist in het ziekenhuis vond dat de benodigde hulp thuis onder de Jeugdwet viel, en dus door de gemeente moest worden betaald. De gemeente vond van niet, en adviseerde om aan te kloppen bij de zorgverzekeraar. Die verwees naar Het Juiste Loket van het Rijk. Die weer terugverwees naar de specialist. Uiteindelijk is een wijkverpleegkundige ingeschakeld die werd betaald vanuit het maatwerkbudget van de gemeente en zorgverzekeraar De Friesland.

Ook in andere gevallen lukt het om een pilot te starten voor zorg die tussen wal en schip dreigt te vallen. Zo is in Twente een pilot gestart voor dementerende mensen die tijdelijk of langer niet meer thuis kunnen wonen. Elise Hol van de regio Twente: 'We hadden een bewoner met beginnende dementie die goed verzorgd werd door zijn partner. Door opname in het ziekenhuis van de partner viel die zorg weg. Er was acuut wat nodig, zonder dat we nog wisten wat de beste oplossing was op lange termijn.' Voor zulke gevallen is met zorgverzekeraar Menzis een pilot gestart voor een logeervoorziening. Achteraf wordt bepaald of de verzekeraar of de gemeente deze betaalt.

Maatwerkfonds

De gevonden oplossingen kosten veel tijd of zijn – zoals pilots – tijdelijk. Voor Elise Hol reden om te onderzoeken of dit structureler opgepakt kan worden. Zou er niet overal een gezamenlijk gefinancierd maatwerkfonds kunnen komen voor zorg die op het grensvlak ligt van verschillende stelsels? Ze organiseerde daarvoor met Marloes Schreur van de gemeente Leeuwarden bijeenkomsten met Zorgverzekeraars Nederland, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport. Op die bijeenkomsten bestond een opmerkelijke consensus. Ja, er is zorg en ondersteuning waarvan iedereen zegt dat die noodzakelijk is. Maar wie betaalt de rekening? Gevolg: irritant gesteggel over geld.

Zorgverzekeraars werken binnen het strakke kader van een schadeverzekering. Dat wil zeggen: ze mogen geen premiegeld gebruiken voor ondersteuning die niet valt onder de verzekerde zorg. Daarom wordt het maatwerkpotje in Leeuwarden nu betaald uit het eigen vermogen van de zorgverzekeraar, voorheen het innovatiefonds De Friesland. Dat maakt het moeilijk om structureel overal in het land zo'n maatwerkbudget te creëren. Een medewerker van de zorgverzekeraar zei: 'Het is zoveel makkelijker als de gemeente dit soort dingen betaalt. Die zijn minder met handen en voeten gebonden

Het maatwerkbudget van zorgverzekeraar en gemeenten uit het innovatiefonds is er niet meer, en wordt tijdelijk uit het eigen vermogen van De Friesland betaald

waar ze geld aan mogen uitgeven. Desnoods geven we de gemeenten extra geld voor zorg die nergens onder valt.' Alleen is dat geen basis voor samenwerken.

Domeinoverstijgend loket voor 'grijze gebieden'

Door de ervaringen van de samenwerking in de pilotfase is in Friesland een domeinoverstijgend loket opgezet. Het is een 'loket voor grijze gebieden', dat ook voor versnelling moet zorgen als hulp nodig is. Dat ervoor zorgt dat hulpverleners niet urenlang worden als ze iets willen regelen waarvan duidelijk is dat het nodig is. Dat loket is niet alleen beschikbaar voor Leeuwarden, maar ook voor vier andere gemeenten en binnenkort zelfs voor alle 18 Friese gemeenten. Het maatwerkbudget van zorgverzekeraar en gemeenten uit het innovatiefonds is er niet meer, en wordt tijdelijk uit het eigen vermogen van De Friesland betaald.

De vraag rijst: wat is nodig om een systeemdoorbraak te realiseren? Zorgverzekeraars worden niet alleen gefinancierd uit premiegelden, maar krijgen ook geld van het Rijk. Een oplossing is om een heel klein percentage van dat geld af te romen voor regionale fondsen voor 'noodzakelijke zorg die nergens past'. Zo kunnen we voorkomen dat creatieve ondersteuning zoals de hulphond in Leeuwarden of de logeervoorziening in Twente uitzonderingen op de regel blijven. ●

Hoe halen we de angel uit giftige cocktails?

Welke giftige cocktails van problemen doen mensen in uitzichtloze situaties belanden? Dat onderzochten de Hart van Brabant-gemeenten Dongen, Gilze en Rijen, Goirle, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Tilburg en Waalwijk onder 50 casussen waarbij inwoners ernstig in de knel kwamen. De basisingrediënten? Problemen op het gebied van wonen en inkomen.

Stel, je tekent een huurcontract en vraagt nietsvermoedend huurtoeslag aan bij de Belastingdienst. Dan blijkt dat er nog een ander op jouw adres staat ingeschreven. Je krijgt dan géén huurtoeslag, totdat de zaak door een adressenonderzoek is opgehelderd. Zo'n onderzoek duurt soms wel 14 weken. Veel mensen met een laag inkomen kunnen zo'n periode financieel niet of nauwelijks overbruggen. 'Ze lopen op die manier gemakkelijk een huurachterstand op, en staan direct met 2-0 achter', vertelt Sandra Haagmans, strategisch adviseur bij de gemeente Tilburg.

Om te voorkomen dat zulke situaties uitmonden in 'giftige cocktails' – in dit geval de cocktail waarbij woonproblematiek en schulden een onderdeel zijn – boort Tilburg regelmatig een maatwerkpotje aan. 'Zo voorkomen we bijvoorbeeld een onnodige huurachterstand', vertelt Haagmans. Dat potje is bedoeld voor situaties die om een uitzondering vragen omdat wetten en regels onbedoelde uitwerkingen hebben.

'Nog beter is het natuurlijk om het probleem structureel te voorkomen als het regelmatig voorkomt', vertelt Haagmans. Daarom onderzochten de gemeenten in de regio Tilburg wat er nodig is om het proces of systeem aan te passen. In het voorbeeld zou dan de toeslag gedurende het adressenonderzoek wél worden verstrekt', legt Haagmans uit. 'Dus niet als uitzondering maar als regel.'

Het begint bij wonen en inkomen

Analyse van data van ruim vijftig dergelijke casussen wijst, aldus projectcoördinator Yvonne Zonnenberg, op een 'noodlottige omhelzing van verschillende problemen in vier giftige cocktails'. Het onderzoek maakt onderdeel uit van het Maatpact-programma van de Hart van Brabant-gemeenten. Doel van Maatpact is niet alleen om te leren hoe je individuele inwoners helpt bij het doorbreken van uitzichtloze situaties (eerste orde leren). Door studie te maken van patronen in casuïstiek leren de gemeenten hoe ze zulke knelpunten kunnen voorkomen (tweede orde leren) en welke eventuele systeemveranderingen daarvoor nodig zijn (derde orde leren).

Een schrijnend voorbeeld van de noodzaak van zo'n brede blik op knelpunten is wat er gebeurt als mensen gedwongen worden opgenomen vanwege geestelijke gezondheidsproblemen – de cocktail ggz, woonproblematiek, geen uitkering. Haagmans: 'Bij gedwongen opname zet de gemeente de bijstandsuitkering stop, gezien mensen minder kosten



Sandra Haagmans, strategisch adviseur bij de gemeente Tilburg, en Yvonne Zonnenberg, coördinator project Maatpact

De hoop is om in de toekomst ook externe stakeholders aan tafel te hebben.

maken voor bijvoorbeeld woonlasten. Hoe denk je dat het er dan voor staat als zo iemand na drie maanden min of meer gestabiliseerd is en naar huis mag?' Alleen een verandering van de spelregels leidt soms tot een duurzame oplossing.*

Preventief werken

Terug naar de giftige cocktails. Want wat zijn nu de constante factoren in de cocktails? 'Wonen en geld en schulden', zegt Zonnenberg zonder aarzelen. 'Punt is dat wonen en inkomen gescheiden werelden zijn. Dat maakt het lastiger om de problemen snel op te lossen. Voor wonen moet je bijvoorbeeld bij de woningcorporatie zijn. Maar voor woonproblematiek krijg je pas urgentie als je écht 'in de shit zit', terwijl we juist preventief

willen werken. Dit soort vraagstukken willen we binnen Maatpact aanpakken.'

De identificatie van de vier giftige cocktails dient als startpunt voor verder onderzoek: hoe kan het dat je keer op keer dezelfde casussen tegenkomt? In een doorbraakteam pakken de gemeenten in de regio Hart van Brabant de complexere individuele casussen aan. Dat team kijkt naar oplossingen en betreft andere gemeentelijke afdelingen en externe partijen als de woningcorporatie of UWV - partijen waar directe hulpverleners minder gemakkelijk aan tafel komen. Om patronen en systemen te doorbreken en te verbeteren, is binnen de regio Tilburg een werktafel ingericht. Het 'hogere doel' is ten slotte de systemen mensvriendelijk en de regels behulpzaam maken. De werktafel brengt concrete adviezen hierover waar nodig onder de aandacht van management en bestuurders. Haagmans: 'Aan de werktafel nodigen we de meest uiteenlopende stakeholders uit. Vaak zijn dat natuurlijk de wijkteams en de afdelingen Wmo en Werk & Inkomen.

Om giftige cocktails van woonproblematiek en schulden te voorkomen, boort Tilburg het maatwerkpotje aan

Maar ook burgerzaken en het ruimtelijk domein worden – soms tot hun verrassing – weleens gevraagd om mee te kijken.’

De hoop is om in de toekomst ook externe stakeholders aan tafel te hebben. ‘Maar’, zegt Zonnenberg, ‘dat is nog wel lastig. Woningcorporaties zijn nu op casusniveau wel betrokken, maar feit is dat de woningmarkt erg gespannen is.’ Dat maakt het maken van maatwerkafspraken soms moeilijk: als een woning wordt ingezet voor maatwerk, dan is een ander die óók een woning nodig heeft niet aan de beurt. En dat leidt tot enige terughoudendheid.

De samenwerking van de negen gemeenten in het Maatpact-programma helpt om gewicht in de schaal te leggen. ‘Tilburg is de grote stad die een grote variëteit aan complexe casussen kent’, vertelt Zonnenberg. ‘Daarbij komt dat je als regio toch een wat zwaardere gesprekspartner bent, bijvoorbeeld voor de zorgverzekeraar – in ons geval CZ.’ Met CZ hebben de Hart van Brabant-gemeenten eind 2020 een convenant afgesloten om samen te werken op zes thema’s die alle aspecten van gezondheid raken. Het thema ‘Versterken keten psychiatrie’ krijgt bijvoorbeeld een doorbraakproject dat de verbinding moet verstevigen tussen ggz en sociaal domein. Doel is om te komen tot

laagdrempelige ggz-ondersteuning, wachtlijstvrij en dichtbij huis, om te voorkomen dat problemen verergeren.

Het Maatpact-project loopt nu even lang als de City Deal Eenvoudig Maatwerk. We zitten nu op het kantelpunt, vindt Zonnenberg. ‘Zijn we voorbij de losse casus en wordt het onomkeerbaar?’ Haagmans: ‘De volgende fase gaat dan ook over inbedden en borgen, zodat Maatpact van project naar praktijk beweegt.’ ●

Vier giftige cocktails

Uit onderzoek naar ruim 50 casussen blijkt dat er vier giftige cocktails ten grondslag liggen aan veel complexe problematiek.

De volgende stapelingen van problemen in huishoudens leiden tot:

Cocktail 1

ggz, woonproblematiek, kinderen, niet passende begeleiding/ondersteuning

Cocktail 2

jeugdzorg, woonproblematiek, kinderen

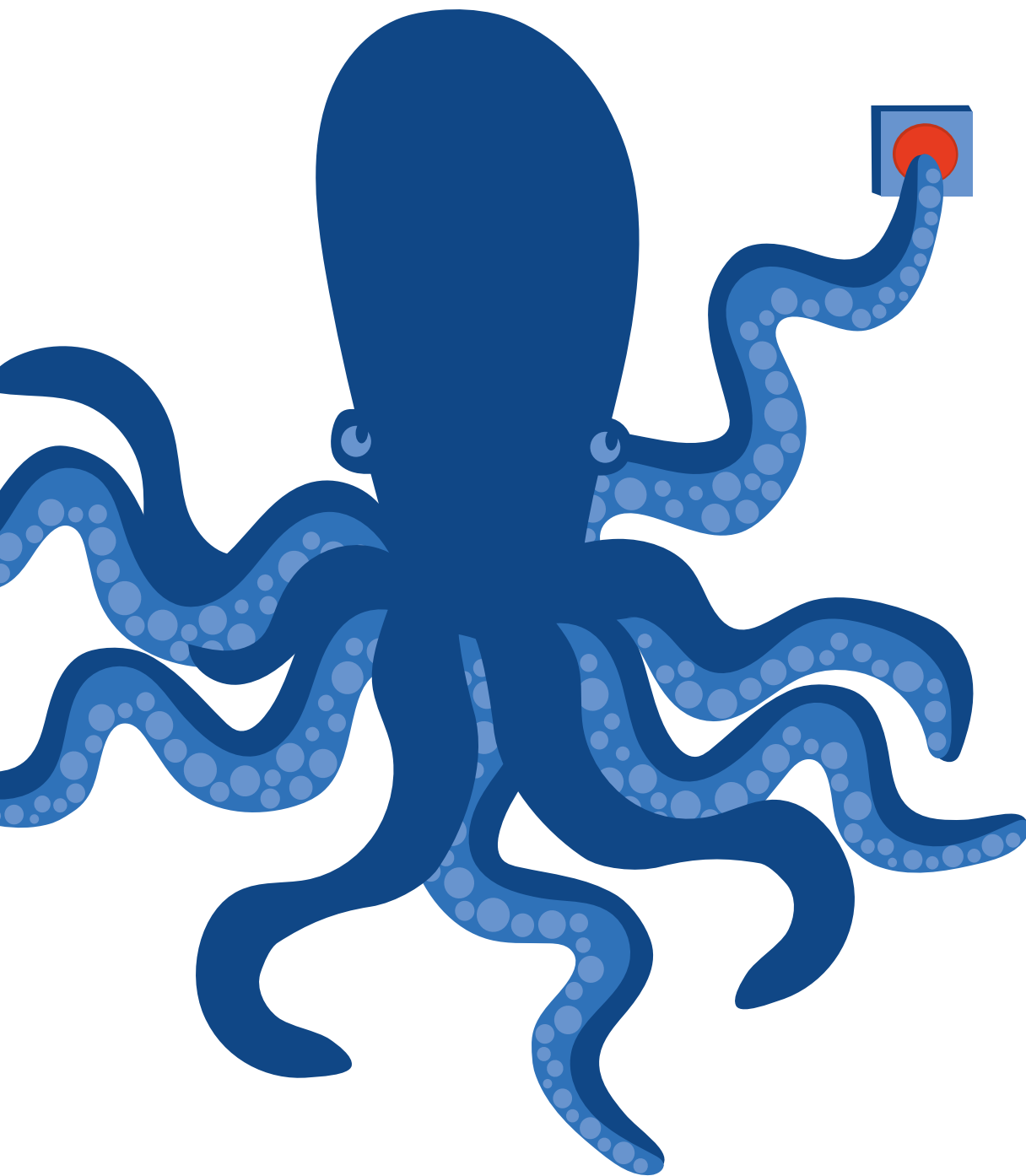
Cocktail 3

schulden, woonproblematiek, kinderen

Cocktail 4

ggz, woonproblematiek, geen uitkering

* Ggz-instellingen en psychiaters hebben landelijk de noodklok geluid met de boodschap dat het stoppen van bijstand bij gedwongen opname een structureel probleem is. Mede daarom stemde de Tweede Kamer onlangs in met een wetsvoorstel dat er toe leidt dat mensen die gedwongen worden opgenomen recht houden op bijstand.



Column Suzanne Potjer

Werk samen als een octopus

Ben je op de hoogte van het wonderlijke wezen van de octopus? Deze column gaat over interbestuurlijke samenwerking. Maar eerst vertel ik je over dit fascinerende dier. Octopussen zijn intelligente wezens met een uitstekend creatief, probleemoplossend vermogen. Ze gebruiken gereedschap, draaien potjes open met hun tentakels en imiteren andere dieren. Ze kunnen zelfs ontsnappen uit het aquarium en zelfstandig hun weg terugvinden naar zee. En ze kunnen voetbaluitslagen voorspellen. Zo werd Paul de Octopus een wereldwijde

beroemdheid door tijdens het WK voetbal van 2010 de juiste winnaar van zeven wedstrijden, het Duitse elftal, aan te wijzen. Ook voorspelde hij de uitkomst van de finale goed – toegegeven, dit laatste bleef wetenschappelijk onverklaard.

Waar komt die intelligentie vandaan? Het antwoord biedt een inzicht voor ons bestuur. Octopussen hebben namelijk ‘gedistribueerde intelligentie’. In plaats van één paar hersenen, zitten hun ‘hersenen’ in hun hele lichaam: 40% centraal in het hoofd en 60% decentraal in de zenuwen van de tentakels. De tentakels kunnen dus zelf nadenken en dat maakt de octopus snel, precies en sensitief voor z’n omgeving. Het brein in het hoofd voegt daar overzicht aan toe. Met als resultaat een dier dat we beschouwen als een evolutionair hoogtepunt.

Daarmee komen we op ons eigenlijke onderwerp: interbestuurlijke samenwerking. De octopus is mijn wensbeeld voor de interbestuurlijke samenwerking waar we in het sociaal domein mee experimenteren. Bestuurslagen hebben elkaar nodig. Gemeenten zijn als de tentakels van de octopus, die dicht op de burgers goede zorg kunnen leveren. Maar daarin zijn ze wel afhankelijk van de condities die de Rijksoverheid schept. Het Rijk op haar beurt is als het hoofd van de octopus, dat overkoepelend beleid maakt. Eigenlijk kan het Rijk dit alleen goed doen als het goed luistert naar de ervaringen van gemeenten.

Hoe werk je daadwerkelijk als een octopus samen? Bestuurslagen opereren nog lang niet altijd als één intelligent lichaam. Wellicht is dat omdat we in de verhoudingen het zwaartepunt nog steeds centraal leggen: het Rijk kan belangrijke beslissingen nemen voor gemeenten. Andersom hebben gemeenten niet dezelfde formele mogelijkheden om het Rijk iets te laten doen met hun signalen. Gevolg is dat we voortdurend discussiëren over wat het Rijk wel of niet moet doen om problemen op te lossen. Zo ook in de recente discussie over de tekorten

Hoe werken Rijk en gemeenten zo samen dat het verder gaat dan: Rijk beslist, gemeenten lobbyen terug?

in de jeugdzorg. Daarin gaat het veel over de financiële bijdrage die het Rijk zou moeten leveren om het gat te dichten. Maar de essentiële vraag missen we: hoe kunnen Rijk en gemeenten samenwerken op een manier die verder gaat dan Rijk beslist, gemeenten lobbyen terug?

Gelukkig dienen alternatieven zich aan. Neem de ‘rode knop’, bedacht ten tijde van de City Deal Inclusieve Stad (de voorloper van de City Deal Eenvoudig Maatwerk). Liep een gemeente tegen niet op te lossen casuïstiek aan? Dan drukte ze op de rode knop en stuurde het probleem door naar het Rijk, waar ze zich committeren aan het vinden van een oplossing. De rode knop wordt inmiddels breed ingezet aan het Landelijk Escalatie Team.

Dit laat zien hoe snel interbestuurlijke verhoudingen kunnen evolueren. Waar het de octopus waarschijnlijk miljoenen jaren kostte om zo intelligent te worden, kunnen wij dat in ons gezamenlijke bestuur een stuk sneller voor elkaar krijgen. Mits we concreet aan de slag willen met nieuwe manieren van samenwerken, experimenteren en leren van iedere stap die we zetten. Precies zoals in het Programma Sociaal Domein. ●



Suzanne Potjer
Bestuurskundige en auteur van het boek ‘Experimenteel bestuur. Van mogelijke, naar haalbare, naar gangbare vernieuwing’ (2019).



Op straat door een paar wietplantjes

Het beleid van burgemeesters om drugspanden te sluiten is te hard. De Kinderombudsvrouw, hoogleraren en advocaten luidden onlangs de noodklok. Gevolg kan zijn dat mensen onterecht dakloos raken, stellen ze. Hoe zit dat precies? De City Deal Eenvoudig Maatwerk pleit voor eenvoudiger maatwerk en meer tijd voor een ‘breed oordeel’ voordat een woning wordt gesloten. ‘Want als je kiest voor woningsluiting kun je dat niet meer terug draaien, dan valt automatisch een serie dominostenen om.’

De Zaanse Birgit werd in 2019 door de politie gebeld op haar werk met de mededeling dat ze cocaïne in haar woning hadden gevonden. De drugs had Birgits ex in haar woning achtergelaten, nadat hij haar zoon van school naar haar huis had gebracht. Birgit werd niet vervolgd door justitie, omdat ze van niets wist. Desondanks kreeg ze na twee weken een brief van de burgemeester ‘dat ze haar drugspand voor drie maanden gingen sluiten.’

Dat was nog niet het ergste: de woningcorporatie liet kort daarop weten dat ze Birgits huurcontract gingen ontbinden. Gevolg: Birgit was haar huis voorgoed kwijt. Gelukkig kon Birgit met haar zoon bij haar moeder terecht. Via een gerechtelijke procedure en tussenkomst van de gemeentelijke ombudsman heeft Birgit intussen een woning in een andere wijk. Maar soms belanden mensen door dit beleid op straat.

Hennepconvenant

Hoe kan dat? Onder meer gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, netbeheerders, UWV en woningcorporaties maakten tussen 2014 en 2016 in verschillende regionale hennepconvenanten afspraken over wat te doen bij het vinden van drugs in een woning. Het hennepconvenant werd in 2021 in Noord-Holland vernieuwd. De convenantpartners maakten onder andere afspraken over het uitwisselen van gegevens, zodat drugspanden sneller worden opgespoord.

Burgemeester mogen drugspanden buiten de rechter om maximaal een jaar sluiten vanwege Artikel 13b van de Opiumwet, ook wel de wet Damocles genoemd. Dat mag bij het vinden van een 'handelshoeveelheid' drugs. Bij wiet gaat het om maximaal 5 planten. Doel is herstel van de openbare orde, bijvoorbeeld als buurtbewoners dealen vanuit hun woning.

Middel erger dan de kwaal

Het middel is vaak erger dan de kwaal, zo luidt de kritiek. 'De manier waarop veel gemeentes Artikel 13b Opiumwet toepassen is een voorbeeld van doorgeslagen bestuurlijke handhaving', stelt Jaap Baar, advocaat straf- en bestuursrecht op LinkedIn. Ook de Kinderombudsvrouw Margriet Kalverboer roerde zich, gezien het beleid conflicteert met het uitgangspunt 'geen kind op straat'.

Een regisseur ondermijning bij de gemeente Zaanstad, nuanceert het beeld dat mensen zonder pardon op straat worden gezet door het kweken van enkele wietplantjes. 'Er gaat altijd een grondige afweging vooraf aan inzet van de bestuurlijke maatregel en dus een woningontzuiming', benadrukt hij. 'Vaak zijn mensen meerdere keren betrapt met drugs in hun woning of worden grote hennepinstallaties of wapens in huis aangetroffen. We kijken ook naar de mensen achter de drugsproductie en of hulpverlening nodig is. Er is altijd een link met sluiting van een woning.'

Ontbinden huurovereenkomst

Niet het sluiten van de woning zelf, dat is tenslotte een tijdelijke maatregel waar oplossingen voor zijn, maar wat er daarna gebeurt is het grootste probleem', vertelt Ciska Oprel, casemanager vangnet bij de gemeente Zaanstad. 'Mensen met een koopwoning kunnen na de sluiting terug naar huis, maar woningcorporaties gaan na inzet van de bestuurlijke maatregel over tot een procedure tot ontbinding van de huurovereenkomst. Zoals in het voorbeeld van Birgit. Zeker als er kinderen betrokken zijn bij een woningontzuiming, is er paniek in de tent.'

Sommige gemeenten kiezen voor een laatste waarschuwing in plaats van een woningsluiting

De gemeente Zaanstad zet om die reden regelmatig maatwerk in om te voorkomen dat kwetsbare mensen op straat komen. 'Maar dit kost veel tijd, energie en overredingskracht. Voorafgaand aan een woningsluiting gaan we samen met hulpverlening en woningcorporatie op zoek naar een oplossing', vertelt Sarah Timmer van de gemeente Zaanstad. 'Soms zorgen we samen met een woningcorporatie voor een nieuwe start in een andere wijk om te voorkomen dat een gezin in de maatschappelijke opvang terecht komt - met alle kosten en ellende van dien.'

Woningcorporaties zitten er meestal strakker in. 'Achter elke woningsluiting zit een verhaal', vertelt een medewerker van een woningcorporatie. 'Maar niet wij bepalen of we het verhaal zelig genoeg vinden. We gaan er als woningcorporatie vanuit, dat alles wat in de bestuurlijke melding en het politierapport staat klopt. Het is vervolgens aan de rechter om te oordelen. Als die zegt: uit de woning, dan volgen we dat op.'

Criminele wereld

We moeten als samenleving ook rekening houden met de mensen achter de drugsproductie, vindt een medewerker van een woningcorporatie. 'Soms worden kwetsbare mensen, zoals mensen met een licht verstandelijke beperking, gedwongen tot drugsproductie door criminelen.' Maar het feit dat je een kind hebt, is geen reden om geen sanctie op te leggen, vinden anderen. 'Integendeel, je wilt als samenleving niet uitdragen: heb je een kind en worden er drugs in je woning gevonden, dan word je toch wel geholpen', stelt een medewerker van een gemeente.

Reclasseringswerker Willy Topcu beziet het vanuit een ander perspectief: 'Soms hoor ik mensen pleiten voor het uitzonderen van gezinnen met kinderen van de Wet Damocles. Maar ja, het averechtse effect daarvan is dat je ze tot een object van crimineel handelen maakt. Je moet goed de soms perverse logica kennen van de criminele wereld om te voorkomen dat je goedbedoelde voorstellen doet in een wereld die heel anders in elkaar zit.'

Maatwerk wil niet zeggen dat je de kant kiest van degene die de overtreding heeft begaan, benadrukt Oprel. 'Maatwerk betekent dat je verschillende belangen en gevolgen afweegt. Hoe terecht het opleggen van een sanctie ook is, het is belangrijk om de gevolgen van een woningsluiting mee te wegen. Daarvoor moet je als gemeente goed zicht hebben op de kwetsbaarheid van een gezin.'

Gele kaart

De vraag is of de sanctie dakloosheid moet zijn. Sommige convenantpartners pleiten voor meer toezicht of de verplichting om hulpverlening te accepteren. Zeker bij mensen met een licht verstandelijke beperking werkt het goed om als wijkteam, wijkagent of reclasseringswerker regelmatig langs te gaan. 'Dan komen mensen niet tot een hennepplantage. Als je teveel bezuinigt op zorg, haal je

je later meer werk op de hals', aldus een medewerker van een woningcorporatie.

Sommige gemeenten kiezen voor een laatste waarschuwing in plaats van een woningsluiting. Als een soort gele kaart voordat de burgemeester een woning gaat sluiten. 'In ieder geval moet je de tijd nemen om een 'breed' oordeel te vellen', zegt Oprel. 'Wat zijn de redenen waarom mensen drugs in huis hebben of produceren? En welk traject volgt waarschijnlijk na de woningsluiting? Want als je kiest voor woningsluiting kun je dat niet meer terug draaien. Dan valt automatisch een serie dominostenen om. Die tijd moeten we inbouwen om eenvoudiger maatwerk mogelijk te maken, en tegelijkertijd gerichte sancties toe te passen.' ●



Wat doe je als je eigen maatwerk niet genoeg is?

Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens – hulp voor gemeenten bij maatwerk

Kom je er als gemeente – door beperkende wetten en tegenstrijdige regels – niet uit en biedt ook ‘eigen’ maatwerk geen oplossing, dan kun je terecht bij het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM). Met instrumenten zoals het Landelijk Maatwerkloket, de overbruggingsprocedure en het Landelijk Escalatie Team.

Dat verschillende wetten en regels niet altijd naadloos op elkaar aansluiten, wordt ook gemerkt in de Friese gemeente Weststellingwerf. Wouter Oud verklaart: ‘Onze inwoners kunnen te maken krijgen met de Participatiewet, de Jeugdwet, de Wmo en de Wet dwangsom (Wds), of een combinatie van die wetten. Als beleidsmedewerkers definiëren we eerst de oplossing en vervolgens proberen we die te bereiken door een integrale aanpak vanuit de diverse wetten. We vlechten de wetten in elkaar tot een stevige oplossing, zoals een rietvlechter van los riet een stevige stoel weet te maken. Deze aanpak staat nog in de kinderschoenen, maar lijkt wel succesvol.’ Binnen de gemeente staan de betrokken beleidsmedewerkers nu bekend als vlechtwerkers, met een knipoog naar het verleden van de gemeente als middelpunt van de rotanindustrie.

Netwerk

Verreweg de meeste casussen lost Weststellingwerf lokaal of regionaal op. Oud: ‘Een goed netwerk is essentieel. Je moet mensen kennen en bovendien op ze kunnen bouwen. Gelukkig hebben wij regionaal zo’n netwerk.’ Hij noemt het goede contact met de woningcorporatie als voorbeeld: ‘Als we écht een woning nodig hebben en alle voor de hand liggende oplossingen niet blijken te werken, kunnen we daar iemand bellen die meer speelruimte heeft. Door onze deelname aan het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM) zijn we in staat om landelijk net zo’n sterk netwerk op te bouwen als we regionaal hebben.’



Judith Oudshoorn, projectadviseur Landelijk Maatwerkloket

Professionals in het sociaal domein die vastlopen door beperkende wetten en tegenstrijdige regels, kunnen aankloppen bij het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek, een van de instrumenten van PMM. Aan het PMM nemen de ministeries van BZK, JenV, OCW, SZW, VWS en Financiën deel en een groot aantal landelijke uitvoeringsorganisaties. Het programma is begin 2021 opengesteld voor deelname aan alle Nederlandse gemeenten. Inmiddels werken al 22 gemeenten met de instrumenten van PMM. Nog eens 41 gemeenten bereiden deelname voor.

Vertrouwensband

Marjan Tsatsos van de gemeente Zwijndrecht is 'zorgmarinier'. 'Ik heb een eigen maatwerkbudget en wat onderhandelingsruimte die ik kan inzetten om een knellende casus vlot te trekken. En als dat niet lukt, schakel ik de hulp in van PMM.'

Dat deed Tsatsos onder andere bij een jongvolwassene die tussen wal en schip raakte nadat ze plotseling was vertrokken uit een zorginstelling. Ze had geen inkomen meer, geen huis en bouwde een flinke schuld op. Toen

besepte de vrouw dat ze het zonder hulp niet redde. 'Ik ben een paar keer met haar gaan winkelen en heb zo een vertrouwensband opgebouwd. Daardoor ging ze uiteindelijk akkoord met nieuwe hulp, ondanks haar slechte ervaringen met hulpverleners in het verleden.'

De ogenschijnlijk triviale aanpak zorgde voor een doorbraak, waardoor de vrouw (weliswaar tijdelijk) terugkeerde in de hulpverlening. 'De vrouw raakte in de knel doordat ze geen officiële woon- of verblijfplaats meer had', geeft Tsatsos aan. PMM heeft daarna samen met Marjan de vraag verhelderd en aanvullende informatie opgevraagd bij de betrokken ministeries. De gemeente Zwijndrecht heeft inmiddels het beleid aangepast en houdt voortaan laagdrempelig contact om te voorkomen dat mensen dieper in de problemen raken doordat ze geen vast adres meer hebben.

Bemiddelen

'In situaties waarin wetten en regels elkaar tegenwerken, kunnen wij bemiddelen', vertelt Judith Oudshoorn van het Maatwerkloket. 'Professionals die ons bellen, hebben

meestal al voor tientallen dichte deuren gestaan. Ze hebben alle mogelijke oplossingen bedacht, maar krijgen het niet voor elkaar om de zaak open te breken. Als zo'n hulpverlener al moedeloos wordt, hoe moet de burger zich dan wel niet voelen? Dat kan niet.'

Korte lijnen

Korte lijntjes zijn ook landelijk een van de pijlers onder het succes. Bijvoorbeeld door het bouwen van het Maatwerkregister. In dit register vinden maatwerkfunctionarissen de directe gegevens van de andere gemeenten en uitvoeringsorganisaties die deelnemen aan PMM. Hierdoor kunnen ze elkaar snel bereiken en een casus verder helpen. Daarnaast kan via PMM contact worden opgenomen met beleidsmedewerkers die expert zijn op de betreffende wet. En dat is belangrijk, zegt Judith Oudshoorn, want: 'er is een verschil tussen de letter en de geest van de wet'. Met hulp van beleidsmedewerkers en juristen wordt naar een oplossing gezocht, en vaak ook gevonden. Lukt dat niet, dan wordt de casus overgenomen door het Landelijk Escalatie Team (LET).

In het LET zitten bestuurders van alle bij de casus betrokken organisaties, onder begeleiding van een onafhankelijke voorzitter. Zij bespreken de casus en worden bevraagd op het mogelijk maken van de voorgelegde doorbraak. Bovendien is het LET een platform om te leren van knelpunten die zich voordoen.

Overbruggingsprocedure

Een ander instrument dat een doorbraak kan versnellen is de overbruggingsprocedure. Als wel duidelijk is hoe een multiprobleemhuishouden geholpen kan worden, maar niet vanuit welke wet- of regelgeving dat te bekostigen, staat dat een spoedige oplossing in de weg. De overbruggingsprocedure maakt het mogelijk om de juiste hulp al in te zetten en daarna de financiering uit te zoeken.

Judith Oudshoorn, Marjan Tsatsos en Wouter Oud zijn enthousiast over het interdisciplinaire programma. Het is een flinke stap in de richting van overheidsinstanties die maatwerk eenvoudiger maken en daarmee burgers beter kunnen ondersteunen.

Meer slagkracht

Benieuwd wat het Landelijk Maatwerkloket en de andere instrumenten van Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens voor jouw gemeente kunnen betekenen? Wil je je als gemeente aansluiten bij dit initiatief? Neem dan contact op met het programma of schrijf je in voor een van de kennismakingsbijeenkomsten op www.maatwerkmultiprobleemhuishoudens.nl ●



Wouter Oud, 'vlechtwerker' Weststellingwerf



Marjan Tsatsos, zorgmarinier Zwijndrecht

In plaats van de nachtopvang kwamen we uit bij een lowbudgethotel

Hoe krijg je rust in het hoofd van een jongere die al maanden in een auto slaapt? En hoe voorkom je dat kinderen niet langer dan strikt noodzakelijk in de pleegzorg zitten? In een experiment in de wijken Spangen en Hillesluis werken professionals uit de wijkteams intensief samen met collega's en partners om deze mensen maatwerk te bieden. Dat gebeurt in het kader van het Programma Rotterdammers Integraal Ondersteunen en activeren (PRIO), ondersteund door de Doorbraakmethode.

Intensief jongerencoach Nienke Boerma werkt in de wijk Hillesluis met jongeren tussen de 16 en maximaal 27 jaar oud. 'Het gaat eigenlijk altijd om gestapelde problemen', vertelt ze. 'Een detentieachtergrond, gedragsproblemen, huisvesting, financiën, geestelijke gezondheid of werk en dagbesteding. Per jaar komen er toch wel 3 à 4 jongeren bij het wijkteam binnen, waarbij ik denk: ik weet echt even niet wat ik hier mee moet.'

Met het nu nog experimentele PRIO wil de gemeente 'haar inwoners en de systeemwereld dichter bij elkaar brengen'. In het programma staan strategisch adviseurs van de gemeente de professionals in de wijk bij door hun netwerk open te stellen en andere contacten en ideeën aan te boren om taaie vraagstukken op te lossen. In combinatie

met het werken met de Doorbraakmethode is dat een welkome aanvulling van de 'gereedschapskist' voor professionals in de wijk, vindt Boerma.

Hoe werkt dat in de praktijk? Soms maken de omstandigheden een op zichzelf niet zo complex vraagstuk moeilijk op te lossen. Boerma: 'Ik merkte bijvoorbeeld dat een dakloze jongere, die al weken in een auto sliep, door vermoeidheid steeds minder aanspreekbaar werd. Daardoor kon hij nóg minder zelf zijn zaken regelen. Zo'n jongen moet eerst wat rust in z'n hoofd krijgen om zijn leven op de rails te krijgen. De nachtopvang is niet voor iedereen een passende plek. Maar wat zijn dan je mogelijkheden?'

Meer opties op tafel

‘We zijn uitgekomen bij een lowbudgethotel’, vervolgt ze. ‘Dat faciliteert een langer verblijf van bijvoorbeeld twee maanden, voor zo’n 700 euro per maand. Normaal zou alleen de nachtopvang in beeld zijn gekomen. Maar deze optie is passender - hij kan zo echt even tot rust komen. En het is ook nog een stuk goedkoper dan de nachtopvang. Dat vind ik trouwens een van de sterke punten van de Doorbraakmethode: je kijkt óók naar het maatschappelijke rendement.’

‘Ik word er wel blij van’, vervolgt Boerma. ‘Laten we eerlijk zijn: het werk is niet altijd even leuk. De problemen waar je aan werkt zijn ingewikkeld, je krijgt zo nu en dan een hoop bagger over je heen en ik word soms gillend gek van de afdelingen waar je het juiste bureau niet vindt. PRIO en de Doorbraakmethode geven een andere energie: kijken naar wat wél kan. En wat blijkt? Het kan inderdaad vaak wel!’ Die positieve ervaring hebben ook de strategisch adviseurs die het programma begeleiden. Esther Hartevelde, strategisch adviseur en programmaleider

(aandachtsgebied Hillesluis): ‘Huisvesting is ook hier een groot probleem. Juist daar kunnen wij als adviseurs soms meer bereiken omdat we een ander netwerk hebben dan de professionals in de wijkteams. We hadden bijvoorbeeld een gezin dat uit een antikraakwoning werd gezet. Na veel telefoontjes hebben we tijdelijk onderdak gevonden in een pand dat de gemeente had aangekocht voor herontwikkeling. We praten er nu over om dit als gemeente vaker zo te kunnen doen. Van doorbraak naar beleid, dus.’

Taaie onderliggende problemen aanpakken

Jeugd- en gezin-professional André Hartog werkt in de wijk Spangen met kinderen en hun ouders die in de knel komen door uiteenlopende zaken. Hartog: ‘Ook zaken die vroeger bij jeugdzorg terecht kwamen, zoals het voorkomen van ondertoezichtstelling, zie je wel in ons pakket.’

Ook Hartog ziet veel gestapelde problemen, waarbij het antwoord stagneert door taaie onderliggende problemen zoals huisvesting of schulden. En ook hij kent



Bilal Taner, Strategisch adviseur en programmaleider (Spangen) en Esther Hartevelde, concernstrateeg Rotterdam



Nienke Boerma, intensief jongerencoach (Hillesluis)

Strategisch adviseurs helpen professionals door hun netwerk open te stellen en andere contacten en ideeën aan te boren

De Doorbraakmethode biedt instrumenten om maatwerk makkelijk te maken in het sociaal domein. Doel is dat de uitvoering minder tijd kwijt is aan het organiseren van draagvlak voor uitzonderingen in wetten en regels. Kijk op www.doorbraakmethode.nl

het machteloze gevoel van: je komt geen stap verder, terwijl je eigenlijk wéét wat er moet gebeuren. Hartog: ‘De Doorbraakmethode helpt om dat in beeld te brengen. Je ziet duidelijk welke weg je loopt, waar het knelpunt zit en wat het kost als je de doorbraak niet vindt.’

Een ‘doorbraakcasus’ die indruk heeft gemaakt op André is die van een gezin met drie uithuisgeplaatste kinderen. ‘Die kinderen zouden terug naar hun ouders mogen, op voorwaarde dat ze een dak boven hun hoofd hadden. Als hulpverlener kom je moeilijk binnen bij andere organisaties zoals een woningcorporatie. Door de aanpak PRIO heeft de vader nu een woning kunnen krijgen. Nu kunnen we verder samenwerken aan de

opvoedingsvaardigheden. Dat kunnen we aan de rechter voorleggen. De kinderen krijgen zo de kans om bij hun ouders op te groeien. En de ouders krijgen de kans om de hulp te krijgen die ze bij het ouderschap nodig hebben.’

Nieuwe energie

Strategisch adviseur en programmaleider (aandachtsgebied Spangen) Bilal Taner meent dat de samenwerking in PRIO tussen de professionals in het veld en de ambtelijke ‘linking pins’ met een uitgebreider netwerk nieuwe energie losmaakt. ‘Dat helpt enorm om inwoners van Rotterdam in een kwetsbare situatie beter te ondersteunen. Zo zien we dat de samenwerking tussen de clusters Wonen en Werk & Inkomen steeds beter loopt. We hebben aanspreekpunten in de vorm van ketenregisseurs die niet alleen werken naar de letter, maar ook naar de bedoeling van regelgeving. Zo weten we steeds beter waar we moeten zijn.’ ●

We dachten dat we elkaar wel kenden, maar dat was niet zo

Voor inwoners is ‘de overheid’ enkelvoud. In werkelijkheid zijn er vele bestuurslagen en zelfs binnen één gemeente zijn er verschillende afdelingen met elk hun eigen maatschappelijke opgave en hun eigen perspectief. Voor integraal werken moeten die perspectieven bij elkaar komen. Dat gaat niet vanzelf. In Utrecht verplaatsen medewerkers van de buurtteams en de handhavers zich in elkaars perspectief.



Op het eerste gezicht was het een simpel voorbeeld van fraude. Een uitkeringsgerechtigde zegt alleen te wonen. Maar als de afdeling handhaving van de gemeente Utrecht op huisbezoek gaat, wordt duidelijk dat de vrouw een gemeenschappelijke huishouding vormt met haar partner, van wie ze had gezegd gescheiden te leven.

Normaal gesproken is de conclusie: stopzetten en terugvorderen van de uitkering, eventueel met een extra boete voor het schenden van de inlichtingenplicht. Maar in dit geval raadde de handhaver de inwoner aan om eerst contact op te nemen met het buurtteam. Die medewerkers van het buurtteam zagen iets heel

anders. Zij zagen een vrouw met een geschiedenis van partnergeweld, die haar ex niet het huis uit durft te zetten. Hetzelfde huishouden, maar twee radicaal verschillende perspectieven.

Het leidde tot nader onderzoek waaruit bleek dat de ex niks bijdroeg aan de huishouding. Daarop werd besloten om de uitkering niet stop te zetten. Ondertussen is het aan de vrouw om met behulp van het buurtteam voor elkaar te krijgen dat de ex vertrekt. Dat is veiliger voor haar en zo voldoet zij ook weer aan de voorwaarden voor een uitkering.

Lang gold binnen de gemeente ‘regel is regel’

Verschillen of beschermen

Buurtteams en handhavers hebben allerlei beelden over elkaar. Reden voor de gemeente Utrecht om dialoogsessies te organiseren waarin beide partijen zich in elkaars denk- en werkwereeld verplaatsen. Handhaver Rob Groot: ‘Bij ons leeft toch vaak het idee dat hulpverleners zich verschuilen achter een beroep op de privacy.’

Het is voor handhavers een vreemd idee dat medewerkers van buurtteams geen plicht hebben om misbruik van sociale voorzieningen te melden als ze dat waarnemen bij een huisbezoek. Terwijl dat voor buurtmedewerkers logisch is – zij willen het vertrouwen behouden van de inwoners. Groot: ‘En heel eerlijk: ik meende dat ze zo nu en dan ook wel wat naïef waren. Maar door de gesprekken die we met elkaar hebben gevoerd, denk ik daar nu echt anders over.’

Leonie van Ramselaar, sociaal raadvrouw in een buurtteam: ‘De meerwaarde van gesprekken is dat blijkt dat we toch niet helemaal bekend waren met elkaars rollen en visie.’ Voor handhavers is het gelijkheidsbeginsel enorm van belang. Ze willen willekeur voorkomen. Buurtmedewerkers hameren juist op maatwerk. Van Ramselaar: ‘Vertrouwen is een sleutelwoord: laten we er niet van uitgaan dat iedereen continu bewust de boel bedondert.’

Regel is regel

Binnen de gemeente gold lang ‘regel is regel’. Nu is er veel meer ruimte voor maatwerk. Door de gesprekken zijn plannen ontstaan om beter samen te werken. Zoals een pauzeknop, die kan worden ingedrukt waarmee sancties worden opgeschort om weer een legale situatie te creëren – zie het voorbeeld van de vrouw met de agressieve ex. Een ander idee is om anoniem over een casus te

kunnen sparren. Ook is gesproken over de toon van de brieven van handhaving. Die zijn soms eerder dreigend dan uitnodigend. Tegelijkertijd weten we dat het voor maatwerk nodig is om over zoveel mogelijk informatie te beschikken. Pas dan kun je alle aspecten meewegen in het oordeel.

Een goede samenwerking betekent ook dat je beseft dat de ander soms cruciale informatie heeft om jouw taak goed uit te kunnen voeren. Sommige zorgmelders kloppen niet aan bij het buurtteam. Rob Groot: ‘Wij als handhavers zijn nog een van de weinige overheidsdienaren die weleens bij mensen thuis komen. Wat je daar aantreft, is vaak bepaald niet wenselijk: kinderen die in slechte omstandigheden leven, mishandeling, enorme financiële problemen. Het zijn situaties van waaruit je gemakkelijk verder afglijdt. Daarom zal ik altijd vanuit mijn rol mee zoeken naar een sociaal wenselijke oplossing. Daarvoor mag er best een keer een afwijkende afspraak gemaakt worden. Maar die moet in mijn ogen zo snel mogelijk leiden naar een oplossing die rechtmatig is.’ ●

Partners van de City Deal Eenvoudig Maatwerk



Meer weten?
www.programmasociaaldomein.nl

Contact
info@programmasociaaldomein.nl