

# Doen<sup>wat</sup> nodig<sup>is</sup>

Experimenten die maatwerk mogelijk maken



**Inclusieve  
Stad** *City Deal*

Een samenwerking tussen de gemeenten Eindhoven, Enschede, Leeuwarden, Utrecht, Zaanstad en het Rijk in het kader van Agenda Stad

## **Inhoudsopgave**

Woord vooraf 3

1. De opgave van de transitie 5

2. Inhoud City Deal Inclusieve Stad 7

Deel I Leefwereld als bron van innovatie: analyse van casuïstiek 11

Kernobservatie 1 14

Kernobservatie 2 27

Deel II Experimenten in de vijf Inclusieve Wijken 33

## **Colofon**

Deze publicatie is een uitgave van de vijf gemeenten van City Deal Inclusieve Stad. In City Deal Inclusieve Stad wordt samengewerkt tussen de gemeenten Eindhoven, Enschede, Leeuwarden, Utrecht en Zaanstad en de ministeries van BZK, SZW en VWS. Aan de voorgestelde experimenten uit deze publicatie wordt de komende tijd samen met de ministeries nadere invulling gegeven.

Met het uitbrengen van deze publicatie denken wij met veel waardering terug aan Raymond Lunes, die namens het ministerie van BZK een zeer gewaardeerd lid was van onze projectgroep. Vlak na de ondertekening van de City Deal is hij plotseling overleden. Raymond speelde een belangrijke rol bij de totstandkoming van de City Deal.

Vormgeving: Gé grafische vormgeving

Druk: PlatformP, Rotterdam

Oplage druk: 1000 exemplaren

Oktober 2016

# Woord vooraf

*“Niet doen wat mogelijk is, maar mogelijk maken wat nodig is”* luidde de oproep van de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) in september 2015 in haar derde rapportage. Het pleidooi voor maatwerk werd bekrachtigd met zeventien beschreven casussen uit de dagelijkse praktijk van sociale wijkteams. Casussen die ook voor onze steden illustratief zijn voor de dagelijkse praktijk in de wijkteams.

Wij zagen de oproep van de TSD als extra aansporing om gezamenlijk onze zoektocht te vervolgen naar de mogelijkheden voor sociaal werkers uit wijkteams om het vereiste maatwerk te realiseren voor inwoners die meerdere vormen van ondersteuning nodig hebben. Om de vernieuwingsbeweging in het sociaal domein een stap verder te brengen. Wij besloten de leefwereld van onze inwoners als bron te zien van innovatie en vonden met deze ideeën aansluiting bij diverse departementen.

Honderden casussen passeerden de revue sinds de ondertekening van City Deal Inclusieve Stad afgelopen maart. Wij zagen machteloosheid en frustraties bij sociaal werkers wanneer als gevolg van een haperende systeemwereld cruciale problemen van inwoners niet of onvoldoende werden opgelost. Trots en blijdschap zagen we wanneer het wel lukte om buiten allerlei bureaucratische procedures om inwoners een wezenlijke stap verder te helpen. Daarnaast filterden wij door middel van een analyse van honderd casussen kansen voor verbetering uit.

In deze publicatie nemen wij u mee in onze bevindingen van de afgelopen maanden. Het zal u niet verbazen dat deze voor een groot deel overeenkomen met de bevindingen die reeds door andere partijen naar buiten zijn gebracht. Nieuw is dat wij op basis van onze bevindingen concrete vertaalslagen hebben gemaakt ten behoeve van de uitvoeringspraktijk in onze vijf steden. En dat wij daarbij gaan optrekken met de betrokken ministeries. Dit doen wij in eerste instantie in de vorm van experimenten, maar met de blik nadrukkelijk gericht op het doorvoeren van blijvende veranderingen in het sociaal domein. De experimenten bouwen voort op - zoals vicepresident Donner van de Raad van State onlangs zo treffend verwoordde - ‘ieder het zijne geven’.

De TSD heeft inmiddels haar slotrapportage opgeleverd, met als ondertitel 'De praktijk aan de macht'. *Bottom line*: geef mensen in de uitvoeringspraktijk de kans en de tijd om het goede te doen, zodat er beter aangesloten kan worden op de wérkelijke vragen. Met de experimenten in vijf wijken in onze steden pakken wij dit op. We gaan 'doen wat nodig is'. Omdat wij vinden dat - na alles wat door ons en vele anderen is onderzocht en geconstateerd - het hoognodig tijd is voor 'doen'!

*Wethouders Renate Richters (Eindhoven), Jurgens van Houdt (Enschede), Andries Ekhart (Leeuwarden), Victor Everhardt (Utrecht) en Jeroen Olthof (Zaanstad)*

# 1. De opgave van de transitie

Sinds 1 januari 2015 zijn wij als gemeenten verantwoordelijk voor jeugdhulp, werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning. Hiermee is het merendeel van de taken van het sociaal domein komen te liggen bij de overheid die het dichtstbij de inwoner staat. Rijk en gemeenten verwachten zo meer doeltreffendheid en doelmatigheid te realiseren.

De opgave voor de komende jaren is onder andere te vinden in het koppelen van de gewenste kwaliteitsverbetering in zorg en ondersteuning aan de noodzakelijke slag in efficiency en effectiviteit. De doorwerkingen hiervan zijn vergaand, raken alle betrokkenen in het sociaal domein en vragen van eenieder een andere rol.

*De bedoeling van de transitie is dat inwoners sneller geholpen worden bij hun participatie in de samenleving en met zorg- en ondersteuningsvragen. En dat die ondersteuning dichtbij huis wordt aangeboden en aansluit op de daadwerkelijke behoefte en mogelijkheden van de inwoner en zijn of haar netwerk. Een samenhangend aanbod van (algemene) voorzieningen in gemeenten is hierbij noodzakelijk. Daarnaast wordt flink ingezet op 'meedoen naar vermogen', door de kansen te vergroten van inwoners op (arbeids)participatie.*

Veel gemeenten hebben de decentralisatie van taken aangegrepen om de zorg en ondersteuning in hun stad flink te vernieuwen. Niet alleen vanwege de noodzaak om fors te bezuinigen, maar ook om de dienstverlening en ondersteuning te verbeteren en meer uit te gaan van eigen mogelijkheden van inwoners en hun omgeving.

Het adagium 'één huishouden, één plan en één hulpverlener/regisseur' komt bij velen tot uiting in speciale teams die in het leven zijn geroepen: de sociale wijkteams<sup>1</sup>. Hoewel de vorm en samenstelling van deze wijkteams wisselt per gemeente, is het algemene beeld in onze gemeenten dat ze bemenst worden door generalistisch werkende professionals<sup>2</sup>. Zij hebben de taak om op een laagdrempelige en toegankelijke wijze zorg en ondersteuning te bieden aan (kwetsbare) inwoners.

1. De benamingen voor deze teams zijn uiteenlopend. In deze rapportage wordt in het vervolg gesproken over wijkteams.
2. Er bestaan in de steden diverse benamingen voor professionals in wijkteams. In deze publicatie wordt voor het gemak de term 'sociaal werkers' gebruikt voor professionals die werkzaam zijn in sociale wijkteams en werken aan integrale ondersteuning aan inwoners.

## 2. Inhoud City Deal Inklusieve Stad

Op 10 maart 2016 werd City Deal Inklusieve Stad ondertekend door de gemeenten Eindhoven, Enschede, Leeuwarden, Utrecht en Zaanstad en de ministeries van BZK, VWS en SZW. Met de ondertekening committeren deze partijen zich voor samenwerking aan vergaande innovatieve aanpakken in het sociaal domein. Inmiddels is ook samenwerking met andere ministeries tot stand gebracht.

De deal maakt onderdeel uit van Agenda Stad<sup>3</sup>. Hierin werken steden, provincies, ministeries, private partijen, kennisinstellingen en andere actoren samen aan vernieuwende aanpakken om groei, innovatie en leefbaarheid van steden in samenhang te versterken.

De City Deal Inklusieve Stad heeft een looptijd van maart 2016 t/m juni 2017 en wordt gefinancierd door de vijf steden, het ministerie van BZK (Agenda Stad) en het programma Initiate van de VNG<sup>4</sup>.

### Wat beoogt City Deal Inklusieve Stad?

Het succes van gemeenten wordt bepaald door de vraag of zij - samen met hun inwoners en maatschappelijke partners - erin slagen de samenhang in hun stad te bewaren en ervoor te zorgen dat iedereen mee doet naar vermogen. Veel gemeenten hebben hiertoe al een belangrijke basis gelegd door wijkteams laagdrempelige, buurtgerichte en generalistische begeleiding te laten bieden.

Met de komst van wijkteams is in veel gemeenten een verbetering gemaakt op het integraal aanbieden van zorg en welzijn. Veel cliënten van wijkteams hebben echter ook problemen die hun bestaanszekerheid raken. Denk hierbij aan werkloosheid en armoede-, schulden-, en/of woonproblematiek. Doordat

3. Kijk voor alle City Deals van Agenda Stad op [www.agendastad.nl](http://www.agendastad.nl)

4. Kijk voor meer informatie over Initiate op [www.initiate.nl](http://www.initiate.nl)

bij hen meerdere wetten - zoals de Wet Langdurige Zorg (Wlz), de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) - bij elkaar komen, is de kans aanwezig dat er 'grensconflicten' ontstaan. De uitgangspunten en regelgeving in deze wetten zijn niet altijd congruent. Wij geven verderop in deze publicatie hier enkele voorbeelden van.

Dat geldt ook voor alle verschillende verordeningen en uitvoeringsbepalingen die gemeenten zelf opstellen voor het sociaal domein. Elke afdeling van een gemeente kent immers eigen regelgeving, werkprocessen en routines<sup>5</sup>, die voor een groot deel consistent en goed uitlegbaar zijn. Echter, de optelsom van al die regelingen sluit dikwijls niet aan op de complexe situatie van een huishouden met meervoudige problematiek. Gevolg is dat de wijkteams in hun streven naar integrale ondersteuningsplannen tegen knelpunten aanlopen.

City Deal Inclusieve Stad richt zich op de groep meest kwetsbare inwoners voor wie meedoen niet vanzelf gaat en daar ondersteuning bij nodig heeft. Specifiek gaat het om het verbeteren van de ondersteuning van inwoners die op meerdere terreinen hulp nodig hebben en gebaat zijn bij een integrale aanpak. De City Deal zet in op het organiseren van meer mogelijkheden voor maatwerk en flexibiliteit binnen de eigen gemeentelijke organisatie, de landelijke kaders, maar ook bij de uitvoerende instanties die op de verschillende terreinen actief zijn. Zodat sociaal werkers kunnen doen wat nodig is en de stad niet uiteenvalt in een groep met wie het goed gaat en een groep die niet mee kan. Iedereen mogelijkheden bieden mee te doen, dat is de inzet van de Inclusieve Stad. En dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten.

## Werkagenda van de City Deal-partners

### *Leefwereld als bron van innovatie:*

Praktijkonderzoek in vijf steden door het analyseren van honderd casussen uit de praktijk van de wijkteams van de vijf steden.

### *Herontwerp van interventies:*

Op basis van dit praktijkonderzoek onvolkomenheden, botsende logica's en knelpunten signaleren bij gemeenten en (uitvoerende) instanties. En deze ana-

5. Ook wel de 'systeemwereld' genoemd: het geheel van - soms tegenstrijdige - regels, werkprocessen en routines die gelden bij afdelingen van gemeenten, woningcorporaties, de Belastingdienst, het CJIB en ga zo maar door.



lyse gebruiken voor het opstellen van integrale arrangementen op onder meer het gebied van wonen, werk en inkomen, zorg, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning en hiermee gaan experimenteren. De arrangementen worden in de experimentfase getest op hun effectiviteit. Op basis van de bevindingen doet City Deal Inclusieve Stad voorstellen voor vernieuwing en/of aanpassing van bestaande ondersteuningssystemen. Deze bevindingen kunnen ook door andere gemeenten en partijen in het land worden overgenomen.

***Input voor professionaliseringsprogramma's:***

Formuleren van aanbevelingen ten aanzien van de rol van professionals.

Ruimte voor sociaal werkers in de vijf steden bewerkstelligen om te doen wat nodig is (maatwerkarrangementen) en de hiervoor noodzakelijke competenties van sociaal werkers versterken.

***Kostenbewustzijn verhogen:***

Stimuleren van het denken en handelen van sociaal werkers in termen van maatschappelijk en financieel rendement.

**Op langere termijn draagt de City Deal Inclusieve Stad bij aan:**

- transformatie naar een integrale ondersteuning van inwoners op o.a. het gebied van wonen, werk en inkomen, zorg, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning;
- het verhogen van het kostenbewustzijn van sociaal werkers;
- het oplossen van knelpunten in de uitvoering bij gemeenten, rijksinstanties en tussen Rijk en gemeenten;
- ontwikkelen van sturings- en verantwoordingsinstrumenten die het integraal werken bevorderen;
- curricula van hogescholen die sociaal werkers opleiden.



# Deel I

## Leefwereld als bron van innovatie: analyse van casuïstiek



*Honderd casussen staan aan de basis van deze rapportage: twintig casussen per stad. In elk van de vijf gemeenten hebben sociaal werkers een selectie van de casuïstiek gemaakt waarbij zij ervaren dat inwoners in de knel komen door botsende logica's van verschillende wetten, regelgeving en routines en/of vastlopen in de (gemeentelijke) bureaucratie of werkprocessen. Niet zelden zijn dit ook de casussen waarbij sociaal werkers zelf wel een oplossing voor ogen hebben, maar deze vanwege de regelgeving formeel niet in gang mogen zetten. Juist dit soort oplossingen om het huishouden een wezenlijke stap verder te brengen, kregen in het onderzoek bijzondere aandacht.*

*Bij de uitwerkingen van de casuïstiek is zoveel mogelijk gekeken naar wat de kosten van de huidige ondersteuning bedragen, zodat hier als het ware een 'kassabonnetje' aangehangen kon worden. Waar mogelijk werd toegevoegd hoe maatschappelijke investeringen verhoogd kunnen worden. In dit alles is daarnaast ook specifieke aandacht besteed aan het vergroten van de actieve inbreng van het huishouden zelf.*

*De analyse, de uitgelichte casussen en observaties in dit eerste deel zijn tot stand gekomen onder de verantwoordelijkheid van de vijf deelnemende steden aan de City Deal. In deze publicatie delen wij de rode draden uit de analyse met u.*

## Algemene observaties

- Er is sprake van een complex samenspel van professionaliteit, budgettering, inkoop, convenanten, regels en routines. Voor elk probleem bestaat een eigen regeling in een sectorale koker, die een eigen - vaak door de politiek - gesanctioneerde rationaliteit kent. Als we de beloften van de decentralisaties willen waarmaken, betekent dit dat op al die niveaus tegelijkertijd gehandeld moet worden.
- We zien nog niet bij iedereen in onze steden het groeiend besef terug dat bij maatwerkondersteuning niet het krampachtig vasthouden aan het 'rechtsgelijkheid'-principe hoort. Of in de woorden van de vice-president van de Raad van State<sup>6</sup> Donner: "Met de decentralisatie en het concept van beleid op

6. Toespraak tijdens op het DIVOSA voorjaarscongres van 2 juni 2016. Kijk voor de volledige tekst op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).

*maat is de wetgever overgestapt van 'gelijkheid' als dragend rechtsidee bij de invulling van sociale en maatschappelijke zorg, naar 'ieder het zijne geven'." Donner geeft aan dat het maken van onderscheid naar behoefte, mogelijkheden en omstandigheden, de norm in de uitvoering is geworden. De organisatorische, juridische en professionele gevolgen van deze ontwikkeling zijn nog niet volledig binnen en buiten onze gemeenten geland. We moeten nog te vaak discussies voeren over precedentwerking. Als maatwerk de regel wordt, is precedentwerking ons inziens geen *issue* meer.*

- Veel huishoudens die voor steun aankloppen bij een wijkteam, hebben problemen met de basisbehoeften. Ze leven in armoede, hebben schulden of gebrekkige huisvesting. Onze ervaring is dat mensen pas openstaan voor begeleiding rond opvoeding, participatie en werk als deze basale problemen zijn opgelost.
- De opgave om 'de kassabon' op te stellen van de kosten die de totale ondersteuning van een huishouden vraagt, blijkt voor ons lastig uitvoerbaar. De uitgaven zijn verdeeld over vele bronnen die niet allemaal inzichtelijk zijn, o.a. vanwege privacy bepalingen. Bovendien wordt de inzet van sociaal werkers lang niet altijd gekapitaliseerd. Hierdoor ontstijgt het inzicht in de kosten nauwelijks het niveau van schattingen. Deze constatering betekent dat het denken in kosten en baten niet alleen bij de sociaal werkers versterking behoeft, maar in de gehele gemeentelijke organisatie.
- In de transformatie moet meer aandacht komen voor preventie. Hoe maken we een wijk sterker met meer algemene voorzieningen waar allerlei inwoners gebruik van kunnen maken? Welke rol kunnen inwoners en buurtinitiatieven spelen? Structurele problemen vragen om duurzame oplossingen. Interventies moeten gericht zijn op gedragsverandering. Het deelnemen aan de samenleving door betaald of onbetaald werk is daarvoor een belangrijk middel. Perspectief op werk mag niet ontbreken in een integraal ondersteuningsplan.

## Twee kernobservaties

1. **De ondersteuningsparadox:** Het systeem als geheel (beleid, regels, kaders) dat de inwoner moet ondersteunen is te versnipperd, bureaucratisch en daarmee te complex voor de kwetsbare doelgroep in onze maatschappij. In

plaats van ondersteunen genereert het systeem extra knelpunten, die vaak voortkomen uit de botsende principes van 'rechtmatigheid en doelmatigheid'. De doorgevoerde efficiency in de administratieve organisaties versterken deze paradox.

**2. De onmogelijkheid van maatwerk:** de voorwaarden binnen onze gemeenten voor een integraal plan gebaseerd op maatwerk zijn nog onvoldoende aanwezig. Onze gemeenten hebben in verschillende mate ruimte gegeven aan wijkteams om te sturen op de inzet van (aanvullende) zorg, maar de handlingsruimte voor sociaal werkers om op het gebied van schulden, inkomen, armoede en wonen besluiten te nemen en budgetten in te zetten, is nog niet voldoende. Kortom: de wijze van sturing, financiering en verantwoording is nog afkomstig uit het 'oude systeem'. Dat maakt de speelruimte voor sociaal werkers zeer beperkt.

Hieronder lichten we de kernobservaties toe met voorbeelden. Deel twee van deze publicatie gaat in op de voorgestelde andere aanpak, die we gaan invoeren in vijf wijken.

## **Kernobservatie 1: de ondersteuningsparadox**

Vernieuwing van het ondersteuningssysteem is in onze gemeenten in volle gang. Door de komst van de generalistische wijkteams is meer zicht ontstaan op de samenhang tussen problemen. We zien daardoor scherper welke andere onderdelen van het systeem nog vernieuwing behoeven om in de wijken te kunnen doen wat nodig is. De opgave beperkt zich zeker niet alleen tot de wijkteams, het gaat om fundamentele veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie. Opnieuw dient gekeken te worden naar onder andere de wijze van beleidsvorming, het inrichten van de inkoop en de rol van de ambtenaar. We lichten hieronder aan de hand van verschillende invalshoeken deze paradox toe.

### ***Callcenter op afstand veronderstelt een modelburger***

Tegenwoordig verlopen contacten met instanties bij voorkeur digitaal of via een *front-office* dat enkel vragen aanneemt. De meesten bieden nauwelijks ondersteuning aan inwoners die hier niet zelfstandig mee om kunnen gaan,

terwijl we uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer<sup>7</sup> weten dat circa 2.500.000 Nederlanders moeite hebben met lezen en schrijven. Vaak beschikken deze mensen ook niet over voldoende digitale vaardigheden.

Het besef groeit intussen dat de complexiteit van ons bureaucratische stelsel terecht komt bij inwoners die het minst toegerust zijn om hier goed mee om te gaan. Het systeem veronderstelt impliciet modelburgers: inwoners die taalvaardig zijn, communicatief sterk zijn en enige basale wetskennis hebben. Het gaat uit van inwoners die over een financiële buffer beschikken (waarmee ze bijvoorbeeld een kleine boete kunnen opvangen) en een stabiel leven leiden. Voor veel inwoners die onze wijkteams tegenkomen, gaat dit alles niet op.

### ***Automatische 'dienstverlening' belemmert maatwerk***

Veel van bovenstaande 'efficiënte processen' verlopen bovendien automatisch. In onze steden is bij ongeveer 30% van de mensen met schulden sprake van één of meer vorderingen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De incassokosten stapelen zich al snel op, wanneer openstaande boetes niet op tijd betaald worden. De automatisering maakt het voor professionals moeilijker om onderbouwde uitzonderingen te maken of om snel fouten te laten herstellen.

### ***Rechtmatigheid domineert***

Bij het al dan niet toekennen van voorzieningen - zoals een uitkering, een woning, een schulddienstverleningstraject of toeslagen - staat rechtmatigheid vaak voorop: is iets toegestaan volgens de landelijke of lokale regelgeving (zoals wetten en verordeningen)? Voldoet het huishouden aan alle formele eisen om voor ondersteuning in aanmerking te komen? Ook merken we op dat de termijnen van een aanvraag niet passen bij de urgentie van het probleem. Snel handelen voorkomt erger, maar is in veel gevallen niet mogelijk. Het accent op rechtmatigheid is weliswaar begrijpelijk vanuit het perspectief van verantwoord inzetten van gemeenschapsmiddelen, de tragiek is dat de generieke oplossingen niet altijd aansluiten op de individuele situatie. Hierdoor kunnen oplossingen, die vanuit het perspectief van het huishouden het meest logisch zijn - bovendien vaak het meest duurzaam en het voordeligst - niet gerealiseerd worden. Simpelweg om het feit dat de situatie van het huishouden net iets afwijkt, net iets complexer is, dan waar de regelgeving in voorziet.

7. Kijk voor het onderzoeksrapport 'Aanpak van laaggeletterdheid' op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

Inwoners raken hierdoor ontmoedigd. Sociaal werkers zien positieve ontwikkelingen stagneren of problematiek escaleren. Hogere maatschappelijke kosten zijn hiervan het gevolg. Het feit dat op basale levensgebieden als financiën en wonen de problemen blijven voortbestaan, belemmert mensen in het actief en betrokken deelnemen aan de samenleving. Het maakt dat zij vaker dan nodig aangewezen zijn op een uitkering.

Als toezichthouders, zoals inspecties of accountants, primair gericht zijn op het opsporen van afwijkingen op rechtmatigheid - en geen rekening houden met de redenering hierachter - leidt dit ertoe dat (overheids)instanties op *safe* willen spelen en geen uitzonderingen op de procedure toestaan. Het systeem wordt gediend, niet de inwoner. De beweging die door gemeenten met de decentralisaties in gang is gezet, zal dus ook door andere partijen in het systeem gevolgd moeten worden. Transformeren doen we met z'n allen!

### ***Wantrouwen maakt van 'niet-kunners' bij voorbaat 'niet-willers'***

In de casuïstiek zien we wantrouwen bij afdelingen en instanties. Dit is begrijpelijk in het geval van een gemeentelijke afdeling Handhaving die in groten getalen geconfronteerd wordt met inwoners die een loopje nemen met de regels. Het uitgaan van 'niet-willers' moet echter niet de overhand krijgen. Bij het overmatig inzetten van bureaucratische instrumenten worden immers ook hindernissen opgeworpen bij inwoners die niet te kwader trouw zijn, maar niet in staat zijn om vlekkeloos een proces door te lopen. Ze hebben bijvoorbeeld een fout gemaakt bij het invullen van een formulier, omdat zij de vragen niet goed begrepen. Voorts zien we dat de veelal bijbehorende oplopende (financiële) sancties vooral zorgen voor het vergroten van de (schulden)problematiek. Wijkteams zien vanuit hun positie de kwetsbaarheid van het huishouden en de hulp die zij nodig hebben.

Het bij elkaar brengen van beide perspectieven moet ertoe leiden dat er een realistisch beeld van de situatie ontstaat en daarmee een grotere kans op een duurzame oplossing. De nauwere samenwerking tussen wijkteams en bijvoorbeeld de gemeentelijke afdeling Werk & Inkomen begint in onze gemeenten op dit vlak zijn vruchten af te werpen.

### ***De rol van de sociaal werker***

De sociaal werker helpt de inwoner te overleven in het oerwoud van regelingen, instanties en procedures. In onze casuïstiek komt duidelijk naar voren dat onze sociaal werkers het systeem worden 'ingezogen' en veel tijd besteden



aan het uitzoeken van zaken, onderhandelen met de *backoffice* of externe instanties. Hun uren worden meestal niet gekapitaliseerd, maar op basis van de casuïstiek is onze schatting dat een kwart van hun tijd opgaat aan het reduceren van de complexiteit.

Door de versnippering en verkokering lukt het lang niet altijd om tot een effectieve aanpak te komen. Wijkteams moeten samen met het huishouden een maatwerkplan maken, om tot een oplossing van de situatie te komen. Daarbij gaat het niet alleen om het op verzoek van het huishouden oplossingen te realiseren in de systeemwereld, maar ook om het vastleggen van wat het huishouden zelf gaat bijdragen aan de gekozen maatwerkoplossing in een plan. Maar niet zelden staan beleidskaders en uitvoeringsregels daadwerkelijk maatwerk in de weg. Het niet adequaat kunnen oplossen van problemen rond onder meer schulden, armoede en wonen leidt tot een grotere zorgvraag, meer medische kosten (bijvoorbeeld GGZ) en tot maatschappelijke kosten op het gebied van veiligheid en leefbaarheid.

*Onze conclusie is dat het rendement van het totaal aan maatschappelijke investeringen in ondersteuning van kwetsbare groepen veel minder groot is dan het zou kunnen zijn. Het totale ondersteuningssysteem scheidt in zijn werking te vaak nieuwe problemen. Met name de impliciete aannames over gedrag van inwoners, de dominantie van het rechtmatigheidsdenken en het ontbreken van zicht op de maatschappelijke kosten en baten, veroorzaken een paradoxale situatie. We noemen zes voorbeelden.*

### **Voorbeeld 1: Kosten van het herstel van fouten van instanties liggen bij het gezin**

De regelgeving en processen waar instanties mee te maken hebben, zijn gedetailleerd en complex. Het is dan ook niet vreemd dat instanties soms fouten maken in het toekennen of afwijzen van voorzieningen. In meer dan een kwart van onze casussen is te zien dat de problemen van huishoudens (mede) veroorzaakt zijn door fouten van instanties die niet snel genoeg hersteld worden.

De huishoudens uit de casuïstiek merken lang niet altijd tijdig op dat er een fout is gemaakt door een instantie. Of zijn niet in staat om via adequate communicatie met de betreffende instantie de fout snel hersteld te krijgen. Daarnaast zien we dat kwetsbare huishoudens doorgaans weinig mogelijkheden

hebben om fouten in betalingen op te vangen, omdat zij over geen of weinig financiële reserves beschikken. Het onterecht uitblijven van toeslagen, uitkeringen of andere vormen van financiële ondersteuning, leidt daardoor bij hen vrijwel onmiddellijk tot betalingsproblemen. Dit geldt ook bij het onterecht toekennen van uitkeringen en toeslagen, waarbij met terugwerkende kracht wordt teruggevorderd. Hier gaat echter meestal geruime tijd overheen en door het ontbreken van reserves is dit precies het moment dat inwoners in de problemen komen. De kosten die mensen maken als gevolg van systeemfouten zijn niet of moeilijk te verhalen op instanties. Het roept bij ons de vraag op of instanties de gevolgen van de lange doorlooptijd van het herstellen van fouten op zich zouden moeten nemen. Zodat de gevolgen niet langer bij de groep, die deze niet kunnen opvangen, terecht komen. Hier kan volgens ons een belangrijke preventieve werking vanuit gaan.

*Moeder en een volwassen zoon wonen samen. Ze hebben schulden, staan onder bewindvoering en hebben leefgeld. Mevrouw is verslaafd geweest en zowel zij als haar zoon hebben psychiatrische problemen. Op dit moment gaat het goed met ze en hebben ze er alles aan gedaan om hun leven weer stabiel te krijgen. Zoon is in behandeling gegaan en mevrouw is al weer elf maanden clean. Toch is het lastig om een stabiele situatie te creëren, voornamelijk omdat ze te weinig geld hebben om van te leven. Een deel van die problemen wordt veroorzaakt door fouten van instanties. Zo is de uitkering van de zoon een tijdlang stop gezet vanwege vermeende fraude. "Ze dachten dat hij een baantje had, maar dat was helemaal niet zo. Hij werkte vrijwillig in een moestuin bij zijn oom, op advies van de dokter die dacht dat dat goed voor hem was. Had hij het maar nooit gedaan, want nu zitten we met de ellende."*

*Samen met het wijkteam heeft de zoon hier bezwaar tegen aangetekend op basis waarvan de rechter besloten heeft dat er van fraude geen sprake was. Toch is het ingehouden bedrag drie maanden later nog steeds niet over gemaakt en wordt er nog steeds elke maand onterecht een bedrag ingehouden op zijn uitkering.*

*Door de financiële problemen durft de zoon niet naar de dokter te gaan, terwijl dit wel nodig is. De moeder moet na een opname van acht weken nu naar de dagbehandeling. De reiskosten worden wel vergoed, maar niet voorgeschoten. Dit is een probleem, want moeder kan het niet zelf voorschieten.*



*De fouten van instanties hebben geleid tot onnodige kosten voor schulddienstverlening, substantieel extra inzet van het wijkteam en (te verwachten) hogere ziektekosten voor zoon en/of moeder (terugval verslaving door stress, toename medische klachten door geen tijdig bezoek aan huisarts). In totaal gaat het om € 20.000 hogere maatschappelijke kosten.*

*Daarnaast heeft het gezin te maken gehad met een in gebreke blijvende bewindvoerder. Deze heeft herhaaldelijk gedreigd met huisuitzetting, terwijl hier geen grond voor was. De bewindvoerder heeft extra druk gezet op het gezin toen de sociaal werker een tijdje afwezig was. Zelfs tijdens opname van moeder in de kliniek is de zoon onder druk gezet. Dit had veel stress tot gevolg. Na een rechtszaak is van bewindvoerder gewisseld. Tijdens de wisseling van bewindvoerder heeft het gezin vier weken geen leefgeld ontvangen. In die tijd zijn de schulden nog verder opgelopen.*

*"Dat is toch niet eerlijk, zij maken fouten en wij komen in de problemen. Ik snap wel dat iedereen fouten kan maken, maar laat ze het dan snel rechtzetten. Het is nu al vijf maanden geleden dat we hebben laten zien dat er helemaal geen fraude was. En nog steeds hebben we dat geld niet dat ze hebben ingehouden!"*

*"Mijn man nam de benen naar het buitenland. Dit had hij veel eerder moeten doen trouwens. Maar de Belastingdienst deed er een half jaar over om toeslagen te herstellen, nadat we officieel waren gescheiden. In telefoongesprekken werd telkens gezegd 'we bellen morgen terug', maar dat gebeurde nooit. Ik moet drie kinderen opvoeden en ben flink in de problemen gekomen door dat gedoe rond die toeslagen."*



## Voorbeeld 2: overzicht verliezen over eigen financiën

Inwoners in armoede denken vaak van dag tot dag. Vaak heeft men vrede met de hoogte van de uitkering en is er vooral behoefte aan zekerheid dat het geld op vaste momenten op de rekening staat. De vele uitbetaalmomenten van inkomsten, rijks- en gemeentelijke regelingen maakt de financiële huishouding voor veel inwoners erg ondoorzichtig. Eenduidigheid in betalingen zou hen rust en structuur geven, zodat wellicht ook weer ruimte komt om na te denken over de lange termijn.



*"Ik vind het allerbelangrijkste dat je in deze tijd niet in de schulden komt. Het idee dat ik in de schulden zou zitten, dat geeft me zo'n depressief gevoel. Wanneer zou dat kunnen gebeuren? Als je één keer je uitkering niet krijgt, dan heb je al een probleem. Daar krijg je een hartverzakking van. Net als die individuele inkomenstoelage. Jaar in jaar uit ontvangen we het in februari en daar gingen we dit jaar ook van uit. Maar dit jaar krijgen we te horen dat ze dat het hele jaar kunnen storten. Ben je helemaal betoeterd, daar reken ik op! Wij zijn afhankelijk van dat geld! En dan gaan ze er mee zitten goochelen. Als ik dat geld niet krijg, dan hebben mijn kinderen niet te eten. Er moeten vaste dagen komen en dat moet in lengte van dagen hetzelfde blijven."*

Mensen in schulden zijn vaak het overzicht kwijt, dichten het ene gat met het andere, of durven brieven niet meer open te maken. Uit gesprekken met de top tien van schuldeisers blijkt dat veel partijen bereid zijn om betalingsregelingen te treffen en eventueel kwijtscheldingen toe te kennen. Deze organisaties hebben hiervoor ook aparte teams ingericht die 'eropaf gaan' om met de schuldenaar een regeling te treffen. Aangezien mensen vaak bij meerdere partijen schulden hebben, wordt deze aanpak - ondanks de goede bedoelingen - toch ervaren als de zoveelste die een regeling wil treffen. Met ziet door de bomen het bos niet meer.

Daarnaast zien we dat er een veelvoud aan incassokosten gemaakt wordt door alle schuldeisers. Deze kosten wegen dikwijls niet meer op tegen de openstaande schuld. In veel casussen blijkt ook dat na een afgeronde betalingsregeling de inwoner de volgende maand opnieuw schulden maakt bij dezelfde schuldeiser. Dit komt omdat er prioriteit moet worden gegeven aan de negen andere schuldregelingen, in plaats van aan het betalen van de lopende termijnen. Kortom, wij zien dat op de lange termijn deze individuele aanpak vaak weinig oplevert en inwoners van de ene regeling in de andere vallen.

*Sinds een tijdje gaat een huishouden naar de Voedselbank. Ze komen er financieel niet meer uit. Ze geven teveel uit en er komt te weinig binnen. Hoewel vader genoeg verdient als specialistische bouwvakker. Hoe komt het dan dat ze er niet meer uitkomen? Er liggen onbetaalde rekeningen van de gemeentelijke belastingen en er is een achterstand bij de Belastingdienst, vanwege teveel ontvangen Kindgebonden Budget. "Maar daar willen we mee*

*kappen. Je krijgt het gestort en gaat ervan uit dat het goed zit, maar dan moet je de helft weer terugbetalen. Als dit niet lukt wordt het een doorlopend krediet met 8,9% rente. Deze schuld willen we snel aflossen, maar als die regelingen keer op keer misgaan, dan lukt ons dat niet meer."*

*Dit huishouden wil al hun betalingsachterstanden onderbrengen in één persoonlijke lening met een redelijk rentepercentage. Met de huidige rente scheelt dit net een paar tientjes paar maand, waarvoor weer boodschappen gedaan kunnen worden.*



### Voorbeeld 3: geen zicht op de kwaliteit van de beschermingsbewind

Inwoners die geen regie kunnen voeren op hun eigen financiële huishouding krijgen van de rechter een beschermingsbewindvoerder toegewezen. De keuze van de bewindvoerder ligt bij de inwoner, de gemeente financiert. De afgelopen jaren zijn de kosten voor bewindvoering enorm opgelopen. In Enschede zagen we een explosieve groei van € 110.000 in het jaar 2008 tot € 2.200.000 in 2015. Zaanstad gaf een half miljoen in 2013 uit, in 2015 was dit opgelopen tot € 1.200.000. Dit gaat ten koste van andere gemeentelijke uitgaven voor armoede- en schuldenbeleid.

Zorgelijk is dat in tal van casussen sprake is van ernstige tekortkomingen van de bewindvoering. Een slecht functionerende bewindvoerder zorgt voor veel stress, onzekerheid en kan leiden tot nieuwe en/of olopemde schulden bij inwoners. De procedure om van bewindvoerder te wisselen neemt in de praktijk al snel twee maanden in beslag. In enkele casussen liepen de extra kosten door een falende bewindvoerder op tot € 7.000 vanwege extra werk door het wijkteam om de schade voor het gezin te beperken. Omdat je als inwoner budgetbeheer zelf moet betalen en bewindvoering wordt vergoed, is er een perverse prikkel om gebruik te maken van het laatste. Bovendien zien we dat het de wijkteams aan preventieve instrumenten ontbreekt. Hierdoor verwijzen sociaal werkers snel door naar het instrument bewindvoering om de financiële situatie bij inwoners te stabiliseren.

Als gemeenten meer zicht en invloed zouden krijgen op de kwaliteit van de bewindvoering en ook op dit vlak de regie kunnen voeren, voorkomen we dat situaties ontstaan waarbij de bewindvoerder autonoom functioneert in het

gezin en er geen samenwerking is met de ondersteuning die reeds vanuit de wijkteams is georganiseerd. Maatregelen vanuit de gemeente en bewindvoering kunnen dan op elkaar afgestemd worden, waardoor geen ruis ontstaat bij het gezin en/of zelfs nieuwe problemen voorkomen worden.

*"Mijn schulden zijn verdubbeld in het jaar dat ik onder bewind sta. De bewindvoerder communiceert niet of nauwelijks. Ik krijg geen rekeningafschriften en word vaak heel schofterig behandeld via brieven of telefoon. Er is mij beloofd dat binnen een half jaar een WSNP aangevraagd zou worden. Ik ben inmiddels ruim anderhalf jaar verder en er is nog steeds niks gebeurd. Ik krijg ook geen inzicht in mijn eigen dossier, omdat het volgens de bewindvoerder niet gebruikelijk is dat cliënten om hun gegevens vragen. Ik heb dus totaal geen overzicht over wat er betaald is en aan wie."*



#### Voorbeeld 4: de overheid als schuldeiser

Naar schatting gaat tachtig procent van de vragen aan wijkteams over financiële problemen. Wij zien in onze casuïstiek ook een forse oververtegenwoordiging terug. Schulden vormen een dominante problematiek en belemmeren inwoners om mee te doen. Een groot gedeelte van de schulden bestaat in onze casuïstiek uit vorderingen van de overheid. De overheid heeft als schuldeiser een preferente positie ten opzichte van andere schuldeisers. Zij heeft bijzondere incassobevoegdheden zoals verrekenen van toeslagen, bronheffing en bankbeslag. Deze bevoegdheden zorgen er in diverse gevallen voor dat schulden van inwoners verder oplopen en er onoplosbare schuldensituaties ontstaan. Verder kunnen overheidsvorderingen - zoals bepaalde CJIB-boetes, DUO-schulden en fraudevorderingen - niet in een minnelijk schuldregelingstraject worden gesaneerd, terwijl dit vanuit doelmatig oogpunt in bepaalde situaties wel wenselijk is.

De overheid speelt als systeemverantwoordelijke een belangrijke rol in de schuldhulpverlening. Inwoners met hoge schulden worden binnen het huidige systeem niet gestimuleerd om vanuit een uitkeringssituatie aan de slag te gaan om zo ook weer grip op hun situatie te krijgen. Overheidsbeleid werkt in die gevallen oplopende schulden of passief gedrag in de hand. Wij zijn van mening dat voor een effectieve aanpak van armoede en schulden een integrale aanpak vanuit de overheid cruciaal is.

*Een huishouden waar van alles speelt. Vader is arbeidsongeschikt, moeder werkloos. "En we hebben al zoveel te stellen met onze oudste zoon, die is moeilijk handelbaar en loopt telkens weg. Onze twee jongsten hebben last van de spanningen in het gezin."*

*In dit huishouden is opvoedondersteuning ingezet voor vier uur per week. De kosten hiervan bedragen circa € 200 euro per week. De sociaal werker is veel tijd kwijt om te overleggen met de opvoedondersteuner over de beste aanpak. Het meest stressvol voor het huishouden zijn de oplopende schulden (naar een totaal van € 12.000). Hierdoor ontbreekt het huishouden aan ieder perspectief en iedere motivatie.*

*Onderdeel van deze schulden zijn twee keer een boete voor dezelfde onverzekerde scooter. Het gezin wist niet dat je deze ook moest verzekeren als je er niet op reed. Het oorspronkelijke bedrag van alle boetes stond op € 1.200. Na automatisch verstuurd aanmaningen en incassokosten - terwijl niet betaald kón worden - is dit bedrag inmiddels opgelopen naar € 3.500.*

*Wat blijkt? Door als sociaal werker zelf een deel van de opvoedondersteuning over te nemen en de andere opvoedondersteuning stop te zetten, heeft deze meer tijd om een deal te sluiten met schuldeisers (waaronder het CJIB) over de betaling van de boetes. Het gezin krijgt weer lucht en dreigende inzet van intensieve (dure) jeugdhulp voor de jongste kinderen is afgewend.*



## Voorbeeld 5: Zorgcontinuïteit bij achttien jaar realiseren

De ervaring is dat jeugdhulpaanbieders veelal zelf kinderen die de leeftijd van achttien jaar bereiken naar huis sturen (waar niet altijd een stabiele thuissituatie heerst) en dat (jeugd)teams vervolgens initiatieven moeten nemen om hulpverlening te continueren. Hierbij loopt men hard tegen het vraagstuk van financiering aan.

Zoals veel andere gemeenten, ervaren wij ook knelpunten rond de continuering van de ondersteuning aan jongeren die de leeftijd van achttien jaar bereiken. Op deze leeftijd gaat formeel de ondersteuning over vanuit de Jeugdwet naar andere wetten, zoals de Wmo en de Zvw. Een jongere met een PGB die achttien

jaar wordt, krijgt te maken met problemen rond zorgcontinuering, omdat de regels en tarieven in de Jeugdwet anders zijn rond PGB's dan in de Wmo.

Rond het onderwerp 18-/18+ spelen bij veel sociaal werkers vragen, bijvoorbeeld over hoe men moet overdragen of over hoe men omgaat met privacy. Ook zagen we dat de overdracht van de ondersteuning tussen teams weleens problemen oplevert, in het geval de gemeente met een knip in teams werkt: een jeugdteam (gericht op inwoners tot achttien jaar) en een wijkteam (gericht op inwoners vanaf achttien jaar). Sowieso is in teams geregeld onduidelijkheid over welke leeftijdsgrenzen er in het landelijke en gemeentelijke beleid gehanteerd worden. Ook is het soms binnen een wijkteam onduidelijk wie er beslist over de vraag of een jongere over gaat naar een Wmo-voorziening of voorlopig onder de Jeugdwet blijft vallen. Verder kwamen wij gevallen tegen waarbij de gemeente een verzoek vanuit een specialistische jeugdhulpaanbieder (jeugd-GGZ) ontvangt voor individuele trajecten voor kinderen die achttien jaar zijn of dit gedurende het traject worden. Dit is niet conform afspraak, aangezien dan de financiering via de zorgverzekeraar zou moeten verlopen. Tot slot kent de Jeugdwet geen eigen bijdrage. In de Wmo en Zvw is wel sprake van een eigen bijdrage, dan wel een eigen risico. Hierdoor zien sociaal werkers het risico op uitval uit de zorg toenemen, zeker bij jongeren zonder eigen inkomen.

Uit een eerste verkenning naar de oplossing voor de knelpunten omtrent de zorg continuïteit 18-/18+ blijkt enerzijds dat er geen harde juridische, organisatorische of financiële reparaties nodig zijn om de gewenste zorgcontinuering mogelijk te maken. Er is geen nieuw mandaat nodig voor de wijkteams om zorgcontinuïteit te organiseren. Alle wetgeving en gemeentelijke verordeningen en beleidsregels maken het mogelijk om het resultaat voor de achttienjarige centraal te stellen en te doen wat nodig is. De opgave zit in het pakken van ruimte door sociaal werkers uit de wijkteams. Anderzijds blijven er wel knelpunten bestaan met betrekking tot de overdracht van de Jeugdwet naar de Zvw. Deze knelpunten gaan vooral over financiering. Ook blijft de overgang van PGB Jeugdwet naar PGB Wmo een probleem, vanwege het grote tariefverschil. Er zijn ouders en zorgaanbieders die specifiek om een PGB Jeugdwet vragen tot drieëntwintig jaar. De verschillende regimes ten aanzien van de eigen bijdrage blijken eveneens een reden voor ouders om specifieke ondersteuning uit de Jeugdwet maximaal te verlengen.



## Voorbeeld 6. Woningcorporaties meer betrekken bij ondersteuning

Om volwaardig aan de samenleving deel te kunnen nemen, moeten mensen de basis op orde hebben: wonen, inkomen en sociale contacten. Woningcorporaties spelen een voorname rol bij het creëren van een stabiele woonomgeving voor vele kwetsbare inwoners. Ondanks dat we in de casuïstiek wel afspraken tussen corporaties en wijkteams tegenkomen en we zien dat er contact tussen beide partijen is, bevatten ondersteuningsplannen te weinig een aanpak op wonen. Wij zijn van mening dat een effectief ondersteuningsplan ook een wonen-gedeelte moet bevatten om tot een goed integraal woon- en zorgaanbod te komen.

Door de krappe woningmarkt in veel van onze gemeenten is het moeilijk om aan een geschikte sociale huurwoning te komen. Het toekennen van woonurgenties is strikt gelimiteerd tot uitzonderlijke situaties en ver weg georganiseerd van de uitvoering in de wijk. Ook houdt het vaak geen rekening met de complexiteit en de samenhang van problemen die er in een huishouden kunnen spelen.

We zien dat woningcorporaties de regels rond incasso vaak strikt toepassen. Hierdoor zijn er weinig mogelijkheden voor maatwerk in specifieke situaties. Forse betalingsachterstanden kunnen leiden tot huisuitzettingen. Een huisuitzetting heeft veelal grote gevolgen voor huishoudens. Niet zelden komen zij noodgedwongen in de maatschappelijke opvang terecht (waarvan de kosten variëren tussen de € 45.000 en € 50.000 per jaar) of zien we dat kinderen in een jeugdinstelling geplaatst worden. Het gevolg is dat het dagelijks leven van de betrokken leden van het huishouden op alle punten is ontregeld en er hoge maatschappelijke kosten worden gemaakt door woningcorporaties én gemeenten. Doorgaans komen mensen na een periode van opvang uiteindelijk 'gewoon' weer in aanmerking voor een sociale huurwoning. De totaalbalans die we dan vaak opmaken, is dat de huisuitzetting voor allen narigheid en hoge kosten heeft opgeleverd, zonder dat daar iemand beter van is geworden.

Sommige inwoners leven tijdelijk in een situatie waarbij zij noch inkomen, noch een eigen woning hebben. Soms zijn dit jongvolwassenen die het huis uitgaan of moeten. Soms is iemand een tijdje dakloos geweest of heeft hij of zij langdurig gelogeed bij een vriend of familie. Of iemand is door een echtscheiding of na opname in een instelling huis en inkomen verloren. Deze mensen lopen het risico om in een vicieuze cirkel terecht te komen.

Met de komst van de kostendelersnorm worden mensen die samen woonachtig zijn in een huis gekort op hun uitkering. Lang niet alle mensen die samen in een huis wonen hebben echter een dusdanig samenlevingsverband, dat zij ook financieel aan elkaar 'gekoppeld' willen worden. In verschillende huishoudens leidde de kostendelersnorm in onze casuïstiek ertoe dat mensen die naar onderlinge tevredenheid met elkaar samenwoonden, besloten apart te gaan wonen. Vaak kwam dit voor in situaties waar de ene persoon de mantelzorg was voor de andere. De economische zelfstandigheid wordt geprevaleerd boven de mantelzorg. Vanuit het perspectief van de betrokkenen is het ongunstig om vanwege zo'n externe reden een positief samenlevingsverband - waarbij de zorg voor elkaar tot wederzijdse tevredenheid leidt - te beëindigen. En voor de samenleving is dit op twee punten nadelig: allereerst vanwege een nog groter beroep op de schaarse sociale huurwoningen, ten tweede vanwege hogere maatschappelijke kosten door het wegvallen van mantelzorgtaken.

Er zijn gevallen waarbij het verhuren van kamers in huis de enige mogelijkheid is voor inwoners om hun schulden af te lossen. Als zij echter een uitkering hebben, wordt dit gezien als inkomsten en volgt er een korting op de uitkering. Dit belemmert mensen met schulden om een actieve bijdrage te leveren aan het zelf oplossen van hun schulden.

*Een mevrouw en haar gepensioneerde nicht wonen al een tijdje samen in een huis. "Dat kwam zo, ik heb reuma en kan weinig. Toen mijn nicht met pensioen ging, bood ze aan me te komen helpen met van alles. Uiteindelijk is ze bij me ingetrokken, wel zo gezellig en nu hoeft ze niet meer zo ver te fietsen."*

*De nicht van de mevrouw werd hiermee haar mantelzorg en bespaarde de samenleving veel zorgkosten. Maar de komst van de kostendelersnorm maakte een einde aan deze samenlevingsvorm die door beiden als zeer positief werd ervaren. De mevrouw werd gekort op haar uitkering en beiden voelden zich daardoor ongewenst financieel aan elkaar gebonden.*

*"We zijn toch niet getrouwd? Ik heb mijn eigen inkomen en zij ook en we gaan echt niet al ons geld op één hoop gooien. Dat is nooit de bedoeling geweest. Nu gaat mijn nicht toch maar op zoek naar een ander huis. En ik moet dan wel naar de thuiszorg, want ik heb steeds vaker hulp nodig en kan niet van mijn nicht verwachten dat ze de hele dag op en neer rijdt. Maar als je diep in mijn hart kijkt,*



*wil ik veel liever dat ze hier blijft wonen. Dus die kostendelersnorm, die mogen ze van mij morgen weer afschaffen. Zeker voor mensen die niet getrouwd zijn, maar wel voor elkaar zorgen. Dat willen ze toch juist zo graag?"*

## **Kernobservatie 2: de onmogelijkheid van maatwerk in de huidige situatie**

In de praktijk leidt verschillende wetgeving (Jeugdwet, Wmo, Participatiewet en Zvw) nog vaak tot aparte budgetten, verordeningen, werkwijzen en inkoopafspraken. Dat maakt het voor wijkteams moeilijk - zo niet onmogelijk - integrale ondersteuningsplannen op te stellen, gebaseerd op maatwerk per huishouden. De mogelijkheid voor sociaal werkers om door te pakken, besluiten te nemen en budgetten in te zetten, ontbreken vaak en de wijze van sturing, financiering en verantwoording zijn voor een groot deel nog afkomstig uit het 'oude systeem'. Elke wereld kent zijn eigen logica, gebaseerd op het eigen deelprobleem en niet op het geheel.

Leidend principe van de wijkteams is dat zij de ondersteuning dichtbij de inwoner brengen en gericht zijn op passende oplossingen voor vragen rondom werk, jeugdhulp, opvoeden, inkomen en ondersteuning, met ieder hun eigen wettelijk kader. Van hen wordt verwacht dat ze efficiënte maatwerkoplossingen bieden die zij deels zelf uitvoeren. Voorwaarde hierbij is dat wijkteamleden *allround* moeten zijn, om samen met de inwoner ondersteuningsvragen goed in beeld te brengen en een integraal ondersteuningsplan op te stellen. Een andere belangrijke voorwaarde is dat zij ook de contacten en middelen moeten hebben om te zorgen voor de uitvoering van dat integrale ondersteuningsplan.

### ***Lastig om integrale plannen te maken***

In de praktijk blijkt deze rol niet eenvoudig te zijn. In de casuïstiek van onze steden zien we terug dat de sociaal werkers niet altijd in staat zijn passende integrale plannen te maken. Ze werken wel aan meerdere leefgebieden, maar hebben de neiging zaken na elkaar aan te pakken, in plaats van samen met het huishouden de totale situatie als één samenhangend geheel te benaderen.

Hoe complexer de problematiek in een huishouden, hoe lastiger het is om een integraal palet aan oplossingen samen te stellen, waarin ook is nagedacht over de samenhang tussen de verschillende leefgebieden (en welke oplossing voor het totaal een doorbraak zou kunnen betekenen). Ook het *streetwise* onderhan-

delen, met de gezinnen zelf (onder het mom 'voor wat, hoort wat') en met de vele instanties die bij de gezinnen betrokken zijn, komt nog niet altijd voldoende uit de verf.

### ***Ruimte pakken***

Hoewel wijkteams een essentiële functie vervullen als spin in het web, is hun manoeuvreerruimte dus beperkt. In de meeste gemeenten vervullen wijkteams wel de toegang naar andere vormen van (aanvullende) zorg. Ten aanzien van andere instanties die op enigerlei wijze bij het huishouden betrokken zijn, hebben sociaal werkers echter nog niet de ruimte om op maat ondersteuning te kunnen bieden. Denk bijvoorbeeld aan de Belastingdienst, het CJIB, de Stadsbank, de huisarts of wijkverpleegkundige, de woningcorporaties en het UWV. Overigens betreft het hierbij zowel landelijke instellingen als gemeentelijke diensten, die maatwerk in de weg staan.

Anderzijds valt op dat de wijkteams vaak meer ruimte hebben dan ze benutten. Met name de Wmo en de Jeugdwet bieden veel ruimte voor maatwerk en op basis van artikel 18 van de Participatiewet hebben de professionals ook manoeuvreerruimte. Daarin staat dat 'het college van B&W de ondersteuning afstemt op de mogelijkheden en omstandigheden van de betrokkene'. Ook bij de verplichtingen rondom handhaving bestaat er ruimte om afwijkend te handelen als er sprake is van 'dringende redenen en verminderde verwijtbaarheid'. Maatwerk kan worden toegepast, als het van een goede onderbouwing wordt voorzien.

In de praktijk zien we dat het sociaal werkers echter zwaar valt om dergelijke mogelijkheden te benutten. Er is veel onduidelijkheid over de ruimte die een dergelijk artikel in de praktijk biedt, de tijd om zo'n maatwerkoplossing te bevechten ontbreekt of wordt niet genomen. Ook is de onderbouwing niet altijd gebaseerd op een lange termijnplan en/of sluit niet aan bij de onderbouwing die de instantie die de uitzondering maakt, vraagt.

### **Voorbeeldcasus 1: meer mogelijk met minder dan € 80.000 per jaar**

*De sociaal werker komt langs bij een gezin, omdat moeder voor één van de kinderen een plek bij een gespecialiseerd activiteitencentrum op dertig kilometer van de woonplaats wil. De zorgorganisatie die het kind eerder behandelde heeft haar dat aangeraden. Tijdens het tweede gesprek blijkt dat het huishouden tevens kampt met oplopende schulden en de dreiging dat de huishoudelijke hulp die ze krijgen (i.v.m. een aandoening van moeder) wordt ingetrokken. In het gesprek lopen de emoties hoog op en blijkt onder de enkelvoudige zorgvraag een kluwen aan problemen te schuilen.*

*Een nadere analyse leert dat de overheid de afgelopen jaren structureel aan dit gezin circa € 80.000 per jaar uit heeft gegeven. Het gaat daarbij om verschillende zorgarrangementen voor de drie kinderen, schuldhulpverlening, uitkeringen, allerlei hulpmiddelen en woningaanpassingen, huishoudelijke ondersteuning en bijzondere bijstand. Er zijn in de afgelopen jaren vijf verschillende opvoedondersteuningsprogramma's na elkaar ingezet, schijnbaar zonder overtuigend resultaat.*

*De sociaal werker zit met de handen in het haar: enerzijds wil het maar niet lukken om alle verschillende aandachtsgebieden goed in kaart te brengen. Steeds lijken er weer nieuwe 'feiten' op te duiken en moeten er oplaaiende veenbrandjes geblust worden: een week later dreigt de deurwaarder langs te komen en weer een week later belt moeder in paniek dat vader zijn spullen heeft gepakt. Anderzijds heeft de sociaal werker moeite om bij de instanties een voet tussen de deur te krijgen. Zo is de gemeentelijke kredietbank niet bereid mee te werken aan de voorgestelde schuldhulpbegeleiding, omdat het gezin al eerder een dergelijk traject heeft doorlopen. En zonder hard bewijs weigert de deurwaarder de beslagvrije voet aan te passen. Ook belt de zorgorganisatie die het activiteitencentrum heeft aanbevolen, maar die belt niet terug. Van hen wil de sociaal werker weten waarom deze aanbeveling is gedaan, zonder overleg met de sociaal werker. Nu loopt deze immers achter de feiten aan en is het gesprek over de meest passende oplossing mosterd na de maaltijd.*

*De alternatieve oplossing is dat de sociaal werker mandaat heeft om andere instanties mee te laten werken. Door bijvoorbeeld de schulden tijdelijk 'te bevriezen': de stress van de financiële problemen neemt dan af, zodat in rust gebouwd kan worden aan een adequate oplossing.*

### **Competenties verder ontwikkelen**

Ruimte kennen, kunnen en durven nemen en creatief zoeken naar alternatieve oplossingen, zijn competenties die bij de meeste sociaal werkers om verdere ontwikkeling vragen. Een sociaal werker dient, zo blijkt, te beschikken over basiskennis van de verschillende leefgebieden waarop problematiek zich manifesteert én inzicht in en kennis van de complexe systeemwereld.

Door de hoge *caseload* en het verschil in interesse voor bepaalde vraagstukken, krijgt het zoeken naar maatwerk en het beargumenteren van afwijkingen van de gangbare norm nog te weinig aandacht van sociaal werkers en hun teamleiders. Tegelijkertijd is de conclusie dat sociaal werkers veel tijd moeten steken in het onderling afstemmen van interventies en oplossingen of in het onderhandelen daarover. Het complexe systeem vraagt intern veel inzet en genereert hoge transactiekosten. Onderhandelen met de *backoffice* in de eigen gemeente, die vaak een andere opdracht en drijfveren heeft (namelijk efficiency, precedentwerking voorkomen, juridische controle, bezuinigingstaakstelling).

Sociaal werkers hebben onvoldoende mandaat om zelf besluiten te nemen op basis van een collegiale toets of intervisie. De vraag 'hoe kan ik een investering maximaal laten renderen?', stellen weinig sociaal werkers zich.

#### **Voorbeeldcasus 2: betere oplossing voor € 3.300 per maand minder kosten**

*Een gescheiden moeder heeft twee zonen van 17 en 15 jaar oud. De beide zonen groeien op in een zeer onveilig pedagogisch klimaat. Er is over en weer sprake van psychische mishandeling. Moeder geeft de jongens (te) veel vrijheid, maar eist tegelijkertijd veel aandacht op. De oudste zoon volgt op dit moment een opleiding 'administratief medewerker' op het ROC. Als hij het niet redt, komt hij thuis te zitten waardoor de situatie dreigender wordt met vermoedelijk uithuisplaatsing (begeleid wonen) tot gevolg. Hoewel nog niet aan de orde, is de verwachte situatie onwenselijk en betreft het een dure oplossing (ca. € 4.600 per maand) met weinig perspectief. Een uitkering is onmogelijk, omdat de zoon nog geen achttien is.*

*Om de situatie te doorbreken is er een aantrekkelijker en goedkoper alternatief mogelijk. De oudste zoon kan met behulp van studiefinanciering op zichzelf gaan wonen. Een op het eerste gezicht simpel alternatief, maar zeer kwetsbaar. Hij is er eigenlijk nog niet aan toe. Ook de nodige aanloopkosten*

*kan de zoon niet zelf betalen. Het andere broertje kan weer bij zijn vader gaan wonen. Vader hanteert een strenge opvoeding waar de jongen zelf wel weer aan toe blijkt te zijn.*

*Vorstel is om voor de oudste zoon DUO aan te vragen in combinatie met het verstrekken van leenbijstand voor de kosten voor het op zichzelf gaan wonen (borg huur, meubilair et cetera). Deze leenbijstand wordt na anderhalf jaar kwijtgescholden als hij het goed doet op school, een bijbaantje heeft en zijn financiën op orde heeft. Gezien de kwetsbare situatie zal er de eerste tijd sprake zijn van een aantal uren professionele ondersteuning. Kosten: eenmalig € 2.000 leenbijstand (schatting) en daarna € 1.000 per maand DUO en € 300 per maand voor ambulante begeleiding. Al met al een besparing van ca. € 3.300 per maand, voor een betere oplossing!*

*Dit is een voorbeeld waar met een beetje zoeken samen met een collega die verstand heeft van de regelingen wel degelijk een passende oplossing mogelijk is, waar die route eerst ('er kan geen uitkering worden verstrekt') lijkt afgesloten.*



Als we iets aan deze situatie willen doen, moeten we ons dus op verschillende niveaus richten. Aan de ene kant kunnen instanties, ook wij als gemeenten zelf, meer ruimte voor maatwerk toelaten in de eigen werkprocessen. Aan de andere kant is het zaak om in wijkteams ervaring op te doen met het gebruik van die ruimte, minder 'nee' als antwoord te accepteren (op voorwaarde van een goed lange termijnplan) en waar nodig mandaten of vrije budgetten in te zetten. Dit vergt dat de kennis op peil is. Daarom is het volgens ons goed dat een wijkteam bestaat uit mensen met verschillende expertises met daaromheen een netwerk aan beschikbare expertisebronnen, die in staat en bereid zijn om 'maatwerk-hendels' om te zetten als dat nodig is.

### ***Andere vormen van verantwoording***

Maatwerk legitimeren, 'ieder het zijne geven', vereisen een nieuwe vorm van verantwoording. Als rechtmatigheid en uitvoeren van algemene regels niet meer leidend zijn, maar in de driehoek Legitimiteit – Rendement – Betrokkenheid van de inwoner<sup>8</sup> een afweging moet worden gemaakt voor het treffen van de juiste maatregelen, dan dient ook een andere manier voor verantwoording

8. Kijk voor meer informatie op [www.publiekewaarden.nl/project/waardendriehoek](http://www.publiekewaarden.nl/project/waardendriehoek)

gevonden te worden. Zowel de politieke verantwoording richting de raad, de financiële (rol van de controllers en accountants) en de wijze waarop door het Rijk toezicht wordt uitgeoefend (met verschillende inspecties), moeten een andere inhoud krijgen. Wij willen samen met het Rijk - en eenieder die mee wil gaan in deze beweging - op zoek gaan naar dat nieuwe kader. De ervaringen met de experimenten kunnen daarvoor als basis dienen.



# Deel II

## Experimenten in vijf 'Inclusieve Wijken'



De wijkteams hebben de afgelopen tijd een zeer belangrijke rol gespeeld in het vormgeven van de nieuwe taken en verwachtingen van de gemeenten. Nieuw gevormde teams vanuit verschillende disciplines moesten in zeer korte tijd hun taak op orde krijgen, met nieuwe werkprocessen en andere competenties. Een groot leerproces dat nog lang niet ten einde is. Desondanks een grote prestatie als we ons realiseren dat Rijk en gemeenten van de sociaal werkers verwachten dat ze maatwerk leveren in vaak complexe problematiek van kwetsbare huishoudens, zonder dat we hen daarbij voldoende instrumenten hebben gegeven om tegenstrijdigheden in regels, werkwijzen en wetgeving van verschillende instanties te doorbreken, ook al leiden die in specifieke gevallen tot ongewenste situaties<sup>9</sup>.

In de casuïstiek treffen we situaties aan waarin precies volgens alle wet- en regelgeving gewerkt werd, maar waar desondanks het gezin met grote problemen kampte. En het de samenleving vele tienduizenden euro's op jaarbasis kostte. Hoe kan het dat we zeggen één integraal plan als uitgangspunt te nemen, terwijl we de sociaal werker niet voldoende in staat stellen om oplossingen op maat tot stand te brengen? En hem of haar vaak laten opereren in een onduidelijke context van individuele regels van een dozijn verschillende instanties? Dagelijks worstelen de sociaal werkers met die spanningen.

De uitvoeringspraktijk in onze vijf steden, mede gebaseerd op een gedetailleerde bestudering van honderd casussen, laat goed zien in welke richting de volgende stappen moeten worden gezet; op weg naar een integraal, overzichtelijk en betaalbaar ondersteuningsstelsel. Daarbij sluiten we aan bij eerdere studies en rapporten. Nu gaat het om de vraag hoe we daadwerkelijk een stap richting verbetering maken.

Wij zijn geen voorstander van de versnippering aanpakken met een versnippering van verschillende pilots en experimenten. In het kader van de City Deal Inclusieve Stad stellen wij dan ook aan het Rijk voor om experimenten gebundeld in te zetten in één wijk. Vijf wijken in Nederland waarin geoefend wordt met andere arrangementen, andere afspraken tussen instellingen, andere financierings- en verantwoordingsvormen en andere competenties van de sociaal werkers. Een gezamenlijke zoektocht van vijf gemeenten met het Rijk, waarbij we actief onze ervaringen delen

9. Hilhorst en Van der Lans in het essay 'Decentralisaties als machtsstrijd' in De Groene Amsterdammer, kijk voor het volledige stuk op [www.groene.nl](http://www.groene.nl)

Met de experimenten pretenderen we niet alle problemen in het sociaal domein op te kunnen lossen. Wel denken we serieus in de praktijk te kunnen onderzoeken hoe we substantiële veranderingen in het sociaal domein kunnen verwezenlijken. We leggen daarbij het accent op systeemwijzigingen die in onze ogen noodzakelijk zijn voor het beter faciliteren van sociaal werkers. Dit uiteraard met als einddoel dat onze kwetsbare inwoners beter op weg geholpen worden.

### *De 'Inclusieve Wijk'*

Wij wijzen in onze steden elk één wijk aan die in 2017 als proeftuin gaat functioneren. De desbetreffende wijk duiden we hieronder aan als de 'Inclusieve Wijk'.

#### ***De opzet van de Inclusieve Wijk in grote lijnen:***

- 1. De vijf steden van Inclusieve Stad trekken samen met het Rijk op bij het nader uitwerken van de experimenten. Per experiment wordt bekeken welke lokale partners nog meer betrokken moeten worden en een rol dienen te krijgen bij de verdere uitvoering van het experiment.*
- 2. In elk van de vijf wijken wordt gewerkt aan een 'basis'pakket met experimenten. Daarnaast kan elke gemeente ervoor kiezen het basispakket uit te breiden met één of meerdere aanvullende experimenten, veranderingen in beleid en/of uitvoering. Deze aanvullingen springen dan in op een lokale behoefte.*
- 3. Als de experimenten succesvol blijken te zijn, dan worden ze breder in de stad toegepast. Verbreding buiten de City Deal-gemeenten is eveneens mogelijk.*
- 4. De afzonderlijke experimenten worden aan de hand van een beknopte set indicatoren gemeten en gevolgd. Klanttevredenheid is een belangrijke indicator bij elk experiment.*
- 5. Een universiteit en/of onderzoeksbureau krijgt de opdracht het proces en de resultaten te volgen en te onderzoeken.*
- 6. De vijf steden en het Rijk spannen zich in om de succesvolle experimenten onder de aandacht te brengen van andere steden en relevante partners, eventueel met behulp van kenniscentra.*

## Inhoud basispakket

Wij willen in onze Inclusieve Wijken aan de slag gaan met het verder ontwikkelen van de experimenten. Dit willen we samen met inwoners, lokale partners en het Rijk doen. De volgende onderdelen stellen wij in de experimenten centraal:

- Financiële ontkokering
- De handelingsruimte en competenties van de sociaal werker
- Schuldpreventie
- Leren van knelpunten en conflicten

### Experimentvoorstel 1

#### Een bredere geldstroom

Werken met een bredere geldstroom is een noodzakelijke voorwaarde voor maatwerk en integrale ondersteuning, met zo min mogelijk bureaucratische drukte. Met deze bredere geldstroom wordt populatie- of gebiedsgerichte financiering mogelijk gemaakt en wordt de huidige financiële verkoking verminderd. Gevoed uit middelen (of delen daarvan) voor:

- Wmo Begeleiding
- Huishoudelijke Ondersteuning
- Jeugdhulp
- Participatie en activeringsbeleid
- Bijzondere Bijstand
- Schuldhulpverlening
- Armoedebestrijding

Het beschikbare budget voor de wijk staat vast en is het absolute plafond. Binnen dit budget moet een van tevoren gedefinieerde ondersteuning worden geboden. Als er geld overblijft kan dit (deels) ingezet worden in de wijk voor onder meer preventie en leefbaarheid. Dit zijn lokale keuzes.

De brede geldstroom wordt op basis van historische uitgaven samengesteld. Per City Deal-gemeente kan de aard en omvang van de brede geldstroom variëren, afhankelijk van de lokale situatie en gekozen uitvoeringspraktijk. Verschil in positionering van de wijkteams (bijvoorbeeld wel of geen onderdeel van de gemeentelijke organisatie) kan ertoe leiden dat de vijf gemeenten ook verschil maken in de mate waarin besluiten over de uitgaven worden gedelegeerd of gemandateerd. Sommige gemeenten zullen ervoor kiezen de budgetverantwoordelijkheid te delegeren aan de wijkteams, anderen niet. Essentieel is dat

de financiële verkokering wordt opgeheven en dat de wijkteams hun interventies integraal afwegen en daarbij niet gehinderd worden door de verschillende potjes. Korte termijn investeringen kunnen op die manier worden verbonden aan lange termijneffecten.

Verantwoording geschied op basis van periodieke rapportages aan het college van B&W en de gemeenteraad. Onderdeel van de verantwoording is het volgen van de uitgaven van een aantal gelden die niet overgeheveld kan worden naar de wijk, zoals het BUIG-budget<sup>10</sup>. De integrale aanpak moet leiden tot grotere participatie en dus ook meer mensen (deeltijd) aan het werk.

## Experimentvoorstel 2

### Grotere handelingsruimte voor het wijkteam

De leden van het wijkteam stellen de integrale ondersteuningsplannen op, nemen besluiten over de te nemen maatregelen en beslissen over de in te zetten middelen en instrumenten, binnen de onder het eerste experimentvoorstel genoemde brede geldstroom. Ze worden daarbij ondersteund door specialisten op de betreffende terreinen, in het team of door mensen elders in de organisatie. Dat zal per gemeente variëren. Uitgangspunt is dat de sociaal werker de regie heeft en besluiten mag nemen.

## Experimentvoorstel 3

### Versterken competenties sociaal werkers

De sociaal werkers in de wijkteams vervullen een cruciale rol in het slagen van de transformatie. In de vijf wijken willen we de sociaal werkers helpen:

- *creatieve oplossingen* te vinden, in de wet- en regelgeving, in de buurt, met het netwerk, et cetera.
- *de competentie 'kostenbewustzijn'* verder te ontwikkelen; denken en handelen in termen van maatschappelijke kosten en baten en zodoende het gezag van de sociaal werker ten opzichte van anderen te vergroten.
- een *verantwoorde caseload* te realiseren: die het mogelijk maakt dat ook daadwerkelijk maatwerk geleverd kan worden op een manier die het huidige tijdsverlies door ellenlange onderhandelingen reduceert.
- *de eigen regie van het huishouden* te versterken door stagnatie rond cruciale

10. Gemeenten ontvangen een gebundelde uitkering (BUIG) om daarmee de uitkeringen in het kader van de Participatiewet te financieren.

problemen snel en slagvaardig te kunnen oplossen komt de weg vrij voor professionals om gezinnen daadwerkelijk te ondersteunen bij het in eigen hand nemen van het verbeteren van hun situatie.

De leden van het betreffende wijkteam zullen worden geschoold en getraind in de nieuwe werkwijze. Daartoe worden ook *games* ingezet, zoals de *game* 'Kostenbewust Intervenieren', speciaal voor City Deal Inclusieve Stad ontwikkeld door het programma Initiate van de VNG.

### Experimentvoorstel 4

#### Beschermingsbewind onder regie van de gemeente

De kwaliteit en effectiviteit van beschermingsbewind schiet te kort en de kosten zijn veel te hoog. Bovendien wordt door het uit handen geven van de volledige verantwoordelijkheid niet gewerkt aan herstel en preventie. In de vijf wijken willen we ten eerste voorkomen dat mensen onder bewind komen door de geplande inkomsten en uitgaven op één datum te laten plaatsvinden. Daardoor ontstaat voor de inwoner meer overzicht en leert hij beter met geld om te gaan. Ten tweede wil het wijkteam een zwaarwegend advies geven aan de rechter of beschermingsbewind nodig is, omdat soms een ander passend alternatief beter en goedkoper is. Ten derde zal het wijkteam bepalen wie de bewindvoering gaat doen als de rechter toch tot een toewijzing komt.

Een alternatief kan zijn dat er een lijst met 'gecertificeerde' bewindvoerders wordt aangelegd of dat er een voorkeursbewindvoerder (zoals de gemeentelijke kredietbanken) benoemd wordt waar de rechter alleen naar kan verwijzen.

### Experimentvoorstel 5

#### Betere aanpak van schulden

De schuldpreventie moet worden versterkt. Dat vereist een goed samenspel tussen rijksinstanties en gemeenten op basis van wederzijds vertrouwen en begrip voor elkaars opdracht. Wij stellen het volgende voor:

- Inwoners met schulden melden zich nu gemiddeld pas na tweeënhalf jaar bij de gemeente. In een dergelijke situatie is een schuldregelingstraject vaak de enige mogelijkheid om uit de schulden te komen. Schuldeisers moeten bij een dergelijk traject gemiddeld 90% afschrijven en de overige 10% ontvangt men uitgesmeerd over drie jaar tijd. Wij willen schulden eerder signaleren door signalen van achterstanden bij verschillende 'vaste lasten

partners' (zoals de Belastingdienst, het CJIB, de gemeente, het waterschap, het waterbedrijf, de energiemaatschappij, de zorgverzekeraar en de woningcorporatie) te bundelen. Daarbij willen we één regisseur het mandaat geven om namens deze vaste lasten partners het huishouden te benaderen en preventieve minnelijke trajecten aan te gaan, mogelijk met een tegenprestatie, zoals een traject gericht op budgetcoaching.

- We maken met gemeentelijke belastingkantoren, de Belastingdienst, het CJIB, de zorgverzekeraars en de woningcorporaties afspraken over situaties waarin mensen niet kunnen betalen en grotere problemen dreigen. Het wijkteam selecteert huishoudens (de zogenaamde niet-kunners) en doen voorstellen voor oplossingen: betalingsregelingen, vervangen incassokosten door een tegenprestatie, et cetera. De schuldeiser en de sociaal werker zoeken samen naar de beste oplossing. Het doel hiervan is om de initiële boete of belasting te laten betalen, maar vervolgschade voor betrokkene of voor de gemeente voorkomen. We willen de sanctie productief maken door het te koppelen aan het ondersteuningsplan van het huishouden, zodat herhaling wordt voorkomen.
- Elke schuldeiser bij de overheid stelt een 'Team Fouterstel' in. Bij de meeste instanties vergt het corrigeren van fouten in de administratieve processen soms weken of maanden, door de hoge mate van automatisering en standaardisering. Mensen met weinig geld dreigen daardoor schulden te maken. Het Team Fouterstel beschikt over een fonds waaruit onterecht niet toegekende toeslagen, uitkeringen en dergelijke onmiddellijk worden uitgekeerd. Feitelijk gaat het om het beëindigen van de situatie waarin de inwoner 'voorschiet'. De instantie zelf gaat dit oppakken. In situaties waarin de fout bestaat uit dat het huishouden onterecht geld heeft gekregen dat daarna teruggevorderd wordt, is het aan het team om vanuit het besef dat de fout bij de instantie zelf ligt, haalbare afspraken te maken met het huishouden over de terugbetaling van het onterecht uitgekeerde bedrag.

## Aanvullingen per gemeente

Naast deze bovenstaande vaste experimenten uit het basispakket, kan elke gemeente ervoor kiezen het een en ander toe te voegen in de Inclusieve Wijk. Dit is afhankelijk van de lokale ambities. Hierbij wordt gedacht aan:

### Aanvulling 1

#### Continueren van ondersteuning bij achttien jaar

De zorg voor jeugdigen mag geen last hebben van de knip die ontstaat bij de leeftijdsgrens van achttien jaar. Noodzakelijke trajecten moeten ongehinderd kunnen doorlopen wanneer dit beter is voor de jeugdige. Financiering kan aan de achterkant worden geregeld door een voorfinanciering door gemeenten en declaratie achteraf bij bijvoorbeeld de zorgverzekeraar.

Verder zien wij mogelijkheden voor het:

- instellen van een informatieplicht voor zorgaanbieders bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd;
- het eerder voorbereiden van kwetsbare jongeren op deelname aan de arbeidsmarkt;
- eventueel inzetten van regelingen in het kader van kwijtscheldingen.

Ook in andere wetten betekent de leeftijdsgrens van achttien jaar vaak een abrupt einde van een ingezet traject, bijvoorbeeld als kinderen in het speciaal onderwijs achttien worden, van school gaan en in het doelgroepenregister worden opgenomen. Hiermee zijn zij echter nog niet daadwerkelijk aan het werk. Ook zijn ze plotseling verantwoordelijk geworden voor hun schulden, nu de ouders niet meer aangesproken kunnen worden.

### Aanvulling 2

#### Grensgevallen Wmo, Wlz en Zvw diplomatiek regelen

Sommige inwoners vallen tussen verschillende wetten en regelingen, waardoor (intensieve) discussies ontstaan over wie wat gaat doen en betalen. Dit willen we vermijden. Ziektekostenverzekeraars en gemeenten verkennen momenteel mogelijkheden van betere samenwerking bij grensgevallen. Een mogelijkheid is, dat de verzekeraar de zorg financiert en als naderhand blijkt dat de gemeente dat had moeten doen, dan volgt een factuur richting gemeente en vice versa. De facturen achteraf bieden ook inzichten in waar het schuurt en



waar we mogelijk taken beter integraal kunnen borgen in verantwoordelijkheden bijvoorbeeld tussen Wmo, Wlz en Zvw. Ook kan gedacht worden aan een persoonsvolgend budget.

### Aanvulling 3

#### **Wonen integraal onderdeel van het ondersteuningsplan**

In die situaties waarin de uitkering niet toegekend kan worden vanwege het ontbreken van een adres en de woning niet toegewezen kan worden vanwege het ontbreken van inkomen, kan iemand gebruik maken van een 'Opstartpakket Wonen'. De inwoner die voldoende aannemelijk kan maken dat hij in aanmerking komt voor een uitkering, kan daarbij een lening krijgen om de opstartperiode te overbruggen. Elke woningcorporatie wijst een medewerker aan die volledig gemandateerd is om te besluiten over de toekenning van woningurgentie en het beargumenteerd afwijken van regels.

Gemeentes en woningcorporaties kunnen ook gaan experimenteren met het toelaten van kamerverhuur, zonder korting op de uitkering bij inwoners bij wie de inkomsten voor kamerverhuur één op één worden ingezet op het aflossen van hun schuld.

### Aanvulling 4

#### **Ruimte voor integraal maatwerk om participatie in de samenleving of naar werk te bevorderen**

Er zijn mensen die mantelzorg bieden en om die reden met een ander samen wonen. Zij zouden zich niet vanwege de kostendelersnorm gedwongen moeten voelen om apart te gaan wonen. Daarom gaan gemeenten experimenteren met het niet toepassen van de kostendelersnorm in mantelzorgsituaties. Ook zijn er situaties waarin vijf sollicitaties per week een te hoge eis is, omdat zij vanwege hun persoonlijke situatie maar één goede sollicitatie per week kunnen doen. In deze gevallen moet kunnen worden afgeweken van de sollicitatieplicht.

Overigens: er zijn reeds mogelijkheden om, via artikel 18 van de Participatiewet, een uitzondering te maken op de kostendelersnorm. Maar het vraagt van de sociaal werker kennis, moed en stevige onderhandeling met de *backoffice* om dit te doen.

## Aanvulling 5

### Eenvoudig doorvoeren van inkomenswijzigingen door *blockchain*-technologie

Constant fluctuerende leefsituaties hebben effect op de inkomenssituatie. Echtscheiding, faillissement, baanverlies en andere *life events* hebben vaak grote financiële gevolgen. Het niet goed voorbereid zijn daarop, het missen van overzicht of het domweg niet snappen van bepaalde maatregelen, kunnen armoede en schulden veroorzaken. Op dit soort momenten loopt het inkomen van mensen terug en is het lastig om het hoofd boven water te houden. In zo'n situatie hebben mensen vaak recht op een aanvulling van hun inkomen door middel van toeslagen. Deze kunnen voorkomen dat mensen daadwerkelijk in armoede of schulden terecht komen. Veel mensen weten echter moeilijk de weg te vinden naar deze toeslagen. Voor hen is te complex en te versnipperd. Het gevolg is dat mensen niet, of te laat de toeslagen ontvangen en het inkomen nog verder terugloopt.

We stellen de inwoner centraal en sluiten systemen hierop aan. Inkomenswijzigingen worden sneller en automatisch verwerkt. Dit kan door toeslagen (onderling) te koppelen aan *real time life events*. Door gebruik te maken van *blockchain*-technologie kunnen we data van de inwoner automatisch aan elkaar koppelen, zonder tussenkomst van fysieke personen. Gegevens van UWV, SVB, de Belastingdienst en diverse gemeentelijke diensten worden via een *chain* aan elkaar gekoppeld en automatisch gewijzigd.

## Tot slot

Het adagium van Donner 'van gelijke gevallen gelijk, naar ongelijke gevallen ongelijk' heeft ingrijpende gevolgen voor het gehele bestuurlijke, juridische en organisatorische handelen. Het raakt het waardenpatroon van alle betrokkenen in de uitvoering, ook het politiek-bestuurlijk handelen. De gewenste verandering mag daarom niet beperkt blijven tot de competenties van de sociaal werkers of enkele op zichzelf staande systeemwijzigingen. Het gehele systeem moet zich inrichten op het mogelijk maken van maatwerk: doen wat nodig is. Dit is een grote zoektocht, die een continu leerproces met zich meebrengt en een goed samenspel tussen alle actoren vereist. Met de hier voorgestelde experimenten leveren gemeenten en het Rijk een bijdrage aan de zoektocht.





**Inclusieve  
Stad** *City Deal*