

3 D Lab Almere

Maatwerk op het grensvlak van Werk en inkomen en de rest van het sociaal domein

9 mei 2016

Pieter Hilhorst, Jos van der Lans en Chris Goosen

Samenvatting uitkomsten 3 D Lab

Voor de opzet van het 3 D Lab en de beschrijving van de casuïstiek verwijzen we naar het achterliggend rapport.

1) Beoordeling deelnemers casuïstiek Sunita Kaloe

In de handelswijze van de Dienst Werk en Inkomen heeft sterk de nadruk gelegen op de rechtmatigheid. Het feit dat de rechter de gemeente gelijk heeft gegeven in de beslissing om geen uitkering te verstrekken was doorslaggevend voor de opstelling. Er werd niet geredeneerd vanuit het doel, maar vanuit de regel. Als het doel voorop wordt gezet dan is het belangrijkste doel dat de kinderen niet uit huis worden geplaatst. Daarvoor is inkomensondersteuning onontbeerlijk. Vervolgens is de vraag hoe dat doel gerealiseerd kan worden. Een manier om het verstrekken van de uitkering rechtmatig te maken is om van Sunita te vragen om te scheiden. Deze optie wordt door de deelnemers afgewezen. Alleen op papier verandert dan de situatie, niet materieel. Bovendien wordt van Sunita zo iets gevraagd wat ze niet wil. Een andere manier is om gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden van de participatiewet om individueel maatwerk te leveren. De deelnemers vinden het echter geen goed idee om een volledige uitkering te verstrekken en die uitkering deels te verhalen op de vader van de kinderen die onderhoudsplicht heeft. Daarmee neemt de gemeente de zaak over, terwijl de ouders ook een eigen verantwoordelijkheid hebben. Individueel maatwerk kan er ook uit bestaan dat het uitkeringspercentage wordt aangepast. Dat zou betekenen dat Sunita een uitkering krijgt van 50% van een gehuwde. De vader heeft immers onderhoudsplicht en kan een bijdrage leveren.

Bij maatwerkoplossingen bestaat altijd een angst voor precedentwerking. Die angst is echter niet zo groot. Zoveel mensen zijn er niet die wel apart leven, maar niet willen scheiden. Het omgekeerde komt vaker voor: mensen die wel op papier gescheiden zijn, maar toch samenleven. En als zich wel een identieke situatie voordoet, kan die ook identiek worden behandeld. Ook dan is het belang immers groot om te voorkomen dat de kinderen uit geldnood uit huis worden geplaatst. Een andere angst is de accountantscontrole. Het beeld bestaat dat als de accountant deze zaak eruit zou lichten dit tot een korting kan leiden. Als de uitzondering daarentegen goed beargumenteerd wordt is die kans zeer klein.

Op de driehoek van het IPW scoort de gevonden oplossing misschien lager op Rechtmatigheid, maar veel hoger op (maatschappelijk) Rendement en Betrokkenheid.

2) Beoordeling casus kostendelersnorm Anke Bovelander

De samenwerking tussen de Dienst Werk en Inkomen en het wijkteam is niet goed geweest. Als conform de afspraken de wijkwerker betrokken zou zijn geweest bij het

gesprek met de zoon over de uitkering had dit veel gedoe kunnen voorkomen. Misschien had de jongen dan wel ingestemd met het betalen van een bijdrage aan de huishouding van moeder of ingestemd met een automatische doorbetaling van het kostgeld aan moeder. Ook hadden andere mogelijkheden dan kunnen worden onderzocht. Individualiseren van de uitkering kan in dat geval betekenen dat de moeder meer uitkering krijgt en de zoon minder. Zoiets is ongebruikelijk, maar waarschijnlijk juridisch mogelijk. Belangrijker dan het inkomen is echter de vraag achter de vraag. Hoe willen moeder en zoon verder? Sommige deelnemers waren er voorstander van dat de zoon uit huis zou gaan. Anderen vonden dat de W&I niet kan bepalen wat het beste voor hen is. Wat willen zij zelf? Willen ze in een huis blijven wonen of is het door de gespannen situatie beter als de zoon op zichzelf gaat wonen of ergens begeleid gaat wonen? De vrijheid die de staatssecretaris heeft gegeven bij toepassing van de kostdelersnorm kan zo worden gebruikt om de kostdelersnorm tijdelijk niet toe te passen in afwachting van een oplossing die de betrokkenen (moeder en zoon) zelf voorstellen. Zo wordt voorkomen dat de inkomensvraag dominant wordt en daardoor een oplossing wordt gekozen die betrokkenen alleen kiezen uit financiële noodzaak. Het kan best zijn dat het beter is als de zoon ergens anders gaat wonen, maar het moet niet zo zijn dat de moeder de zoon uit huis moet zetten om financieel rond te kunnen komen. Als er met moeder, zoon en de wijkwerker duidelijkheid is over de beste woonvorm, kan er maatwerk geleverd worden voor het inkomen: zoon draagt vrijwillig bij aan huishouden, zoon staat toe dat kostgeld automatisch wordt overgemaakt of uitkeringen van beide worden maatwerk, waardoor moeder voldoende inkomen heeft om rond te komen en zoon minder uitkering krijgt. Deze benadering (eerst korting op hold zetten, dan maatwerk op basis van wensen betrokkenen) scoort in de driehoek veel beter op Rendement en Betrokkenheid.

3) Casus Richard de Jonge / Tomingroep

Een groot probleem in de publieke sector is dat instanties slechts verantwoordelijk zijn voor een deel van de oplossing. Als zij hun deel hebben gedaan of daar niet verder mee kunnen zijn ze afhankelijk van andere instanties. Samenwerking is dan essentieel, maar komt niet vanzelf tot stand. In het geval van Richard is het daarom van groot belang om zo snel mogelijk met de verschillende partijen rond de tafel te gaan zitten: het gaat dan om Richard en Aimee, maar ook om het UWV en de dienst Werk en Inkomen. Met elkaar kan een plan worden gemaakt om duurzaam werk te vinden voor Richard en voor dat werk de juiste begeleiding te organiseren. Zo kan voorkomen worden dat Richard uitvalt. Als partijen niks doen is dat wel het meest waarschijnlijke scenario. Hij wordt dan ontslagen of hij neemt zelf ontslag omdat hij het niet meer ziet zitten. Zo'n overleg met de betrokken partijen sluit ook aan bij de wens van wethouder Froukje de Jonge om voor mensen met een arbeidsbeperking meer te kijken naar duurzame oplossingen omdat te veel mensen na plaatsing uitvallen.

De vraag is wel hoe de Dienst Werk en Inkomen er in vergelijkbare gevallen als Richard vroeg bij kan zijn. De casus van Richard is immers door toeval boven water gekomen. Misschien is het goed om aan betrokken instanties als de Tomingroep te laten weten hoezeer de Werk en Inkomen hecht aan het voorkomen van uitval. Dat vergt ook wat van Werk en Inkomen. Stel dat iemand van de Tomingroep zich nu zou melden met een casus als die van Richard dan is het onduidelijk waar hij of zij zich zou moeten melden en wie daarover gaat. Het gaat hier meer om een organisatorisch vraagstuk dan om een afweging tussen rechtmatigheid, rendement en betrokkenheid.

4) Casus Familie Vos

Omdat de casus van de familie Vos zo lang loopt, zijn de verschillende winden waaien op het terrein van werk en inkomen helder in de casus terug te vinden. In 2002 was de gemeente coulanter. Later stond veel meer het bewaken van de toegangspoort tot de verzorgingsstaat voorop. Opvallend is ook dat het in al die jaren slecht gelukt is om het vertrouwen te winnen van de bewoner. Het blijkt ook niet gemakkelijk om de professionele oordelen van de andere professionals uit het sociale domein (zoals de medewerker van de GGD) mee te nemen in de eigen afweging van de dienst. Uiteindelijk wordt de patstelling pas doorbroken na een gesprek met de wethouder. Het is de vraag of er niet veel gewonnen had kunnen worden met investering in een vertrouwenspersoon. Bij de WMO is de mogelijkheid om een cliëntondersteuner in te schakelen. Dat kan in zulke gevallen ook een uitkomst bieden. Een andere mogelijkheid is een eigen kracht conferentie waarbij ook het netwerk van de bewoner wordt betrokken. Die omgeving heeft immers ook belang bij een oplossing omdat de ouders van de mevrouw Vos geld hebben gegeven om rond te komen in de periode dat er geen (aanvullende uitkering) werd verstrekt. Doordat de rechtmatigheidsvraag dominant is, komen alternatieve oplossingen om de patstelling te doorbreken minder naar voren. Zo had ook mevrouw Vos een uitkering aan kunnen vragen. Hoe meer de bewoner kiest voor een strijdmodel, hoe meer bij Werk en Inkomen ook een juridische opstelling dominant wordt. Door op zulke momenten andere partijen erbij te betrekken (familie, wijkteam, GGD) kan een loopgravengevecht wellicht worden voorkomen. Zo kan escalatie van de problemen met extra kosten voor de gemeente worden voorkomen.

5) Casus Pascal de Waal

De deelnemers oordelen positief over het feit dat op een gegeven moment een medewerker contactpersoon is geworden voor Pascal de Waal. De deelnemers vinden ook dat de gemeente erg zijn best heeft gedaan voor Pascal de Waal. Bijvoorbeeld door hem een uitkering te verstrekken toen zijn woonsituatie onduidelijk was. Wel wordt er gedacht dat er nog vaker gekeken had kunnen worden naar de vraag achter de vraag. Zoals bij het verzoek om uitbetaling op een ander rekening nummer. Als het ging om beslag dat op de rekening lag door schuldeisers had een berekening van de beslagvrije voet een alternatief kunnen zijn. Tegelijkertijd wordt de vraag gesteld hoe ver de gemeente moet gaan om te voorkomen dat iemand dingen doet die niet in zijn eigen belang zijn (door bijvoorbeeld gegevens niet te verstrekken) Er is ook een eigen verantwoordelijkheid. Bij een man alleen is die eigen verantwoordelijkheid groter dan wanneer er ook kinderen in het spel zijn.

Algemene lessen:

- 1) experimenteer met leercirkels om casuïstiek te bespreken

Werk en Inkomen neemt geen deel aan de wijkteams. Wel loopt er op dit moment een pilot om de samenwerking te verbeteren. Het zou een goed begin zijn om op geregelde momenten casuïstiek te bespreken. Zo worden de lijnen korter en kunnen de verschillende partijen in het sociaal domein beter kennis nemen van elkaars overwegingen. Dit kan de vorm krijgen van leercirkels. In die leercirkels wordt in zekere

zin gedaan wat er in dit 3D-lab ook is gedaan: uit individuele casuïstiek lessen leren. IN de leercirkels kan ook aandacht besteed worden aan wat in het 3 D Lab 'de grenzen van de eigen professie' werd genoemd. Het gaat daarbij om het besef wanneer andere professionals in het sociaal domein beter inzicht hebben in een casus dan de medewerker van W & I en andersom waar expertise van W & I juist een aanvulling biedt op de professionaliteit van andere professionals in het sociale domein. Daarnaast kan ook verkend worden wat er binnen de organisatie nodig is om meer ruimte te bieden voor maatwerk.

2) Kijk breder dan alleen de rechtmatigheid

Binnen Werk en Inkomen is de vraag naar rechtmatigheid van een beslissing dominant. De driehoek van het Instituut van Publieke Waarden kan helpen om oog te krijgen voor andere aspecten. Dat maakt de oplossingsrichtingen rijker. Hetzelfde geldt voor het meewegen van het oordeel van andere professionals in het sociale domein.

3) Verken de mogelijkheden die de wet biedt

Een andere les is dat de wet veel mogelijkheden biedt voor maatwerk. Daarbij zou voorop moeten staan wat het doel is in een bepaalde casus. Zo is het wettelijk toegestaan om te individualiseren. Het is ook toegestaan om (tijdelijk) de kostendelersnorm niet toe te passen.

4) Voorkom een principe-discussie door te kijken naar de vraag achter de vraag

Sommige bewoners zitten zo vast in hun eigen gelijk dat ze bereid zijn om hun eigen belang (en dat van hun naasten) op te offeren aan hun eigen gelijk. Het is in zulke gevallen zinnig om te verkennen wie de patstelling kan helpen doorbreken (familieleden door middel van een eigen kracht conferentie, andere medewerkers uit het sociaal domein of ervaringsdeskundigen).

5) Introduceer een noodremprocedure om ingewikkelde casuïstiek te agenderen

Bij de bijeenkomst werd als algemene les genoemd dat verschillende instanties in het sociaal domein beter met elkaar moeten overleggen en de lijnen kort moeten houden. Om te voorkomen dat dit blijft hangen in een vroom voornemen is het goed om na te denken hoe tegenkrachten kunnen worden georganiseerd. Een hulpmiddel daarbij kan zijn om elk wijkteam het recht te geven om vijf keer per jaar aan de noodrem te trekken. Als een wijkteam gebruik maakt van die mogelijkheid dan wordt de beslissing van W & I even on hold gezet. Het kan daarbij gaan om een beslissing om een sanctie op te leggen, een kostendelersnorm toe te passen, geen uitkering te verstrekken of om participatiemaatregelen. Vervolgens wordt er een casuïstiek overleg georganiseerd waarin wordt gekeken naar alle leefdomeinen en de maatwerk kan worden georganiseerd. Door tegenkracht te organiseren in het wijkteam kan worden voorkomen dat een beslissing op het ene levensdomein schade oplevert op het andere levensdomein. Vervolgens kan de casuïstiek die hier wordt ingebracht ook weer worden geanalyseerd in de leercirkels.

6) Verken de organisatorische voorwaarden voor goede samenwerking

Mensen die elkaar kennen weten elkaar wel te vinden. Je kunt ook als organisatie de korte lijnen faciliteren. Dat kan bijvoorbeeld door organisaties in het sociaal domein vaste contactpersonen te geven. Bij een ander 3 D Lab werd voorgesteld een persoon verantwoordelijk te maken voor de ingewikkeld maatwerk om zo te borgen dat wat in de ene zaak ontwikkeld wordt ook bekend is bij andere casuïstiek die om maatwerk vraagt.

7) Overleg met de accountant over de ruimte voor maatwerk

In de discussie over maatwerk geldt het oordeel van de accountant als een schrikbeeld. Wat als die beoordeelt dat een verstrekking niet rechtmatig was en dat gaat extrapoleren naar het hele bestand? Dat kan veel geld kosten. In de praktijk toetst de accountant alleen de uitvoering aan de eigen regels. Als die regels ruimte bieden voor maatwerk hoeft er niks aan de hand te zijn. Wel is het zinnig om in overleg met de accountant te toetsten of dit klopt. Zo kan het schrikbeeld van de accountantscontrole worden weggenomen en de ruimte voor maatwerk worden vergroten.

3 D Lab Almere

Maatwerk op het grensvlak van Werk en inkomen en de rest van het sociaal domein

10 mei 2016

Eindverslag

Pieter Hilhorst, Jos van der Lans en Chris Goosen

In opdracht van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) en de VNG onderzoeken wij hoe het gaat met de drie decentralisaties. In *Nabij is Beter* hebben we tien beloften van de decentralisatie op een rijtje gezet. De decentralisatie beoogt namelijk niet zozeer een overdracht van verantwoordelijkheden, maar een andere organisatie van de zorg. Een van die beloften is dat professionals in de uitvoering meer vrijheid krijgen om maatwerk tot stand te brengen. In een essay voor de Transitiecommissie heeft Evelien Tonkens betoogd dat generalisten weliswaar de opdracht krijgen om een plan te maken op alle levensdomeinen, maar dat andere instellingen van de overheid die integrale aanpak in de weg staan. Generalisten worden zo wel met de verantwoordelijkheid opgezadeld voor integrale plannen, maar ontberen de bevoegdheden om die verantwoordelijkheid waar te maken.

Een andere belofte is dat problemen van bewoners op alle levensdomeinen in hun samenhang worden aangepakt. Het motto is één gezin, één plan, één regisseur. In de praktijk is dat nog niet zo eenvoudig. Verschillende taken zijn bij verschillende organisaties onder gebracht. Om tot een plan te komen moeten professionals van verschillende organisaties samenwerken. Voor een deel werken die professionals uit verschillende sectoren samen in wijkteams. Binnen de Dienst Werk en Inkomen van Almere worden nu stappen gezet om die verbindingen meer tot hun recht te laten komen.

Het is daarom interessant om te bestuderen wat de rol van de Dienst Werk en Inkomen is bij het waarmaken van de beloften van de decentralisaties. Professionals die regisseur zijn bij een gezin, zijn vaak afhankelijk van beslissingen die genomen worden door W&I. Dit kan tot spanning leiden als de beslissingen van W&I conflicteren met interventies op andere domeinen (bijvoorbeeld jeugdzorg, jeugdreclassering, ggz-problematiek). Het bewaken van de toegangspoort en het vergroten van uitstroom kunnen zo gemakkelijk op gespannen voet staan met de wens om integrale kosten baten analyses te maken.

Tegelijkertijd moet worden beseft dat niet alle klanten van de sociale dienst te maken hebben met gestapelde problemen. Veel bewoners zijn het best geholpen bij de kortste weg naar werk. In die gevallen is het niet nodig om de vraagstukken op alle levensdomeinen in hun samenhang aan te pakken.

Aan de andere kant zijn er echter ook gevallen waarbij problemen op andere levensdomeinen een belemmering vormen om aan de slag te komen. Als de medewerker van de Dienst Werk en Inkomen daar geen weet van heeft, kan dat een effectieve reïntegratie in de weg staan. In zulke gevallen zou samenwerking met sociale wijkteams of andere hulpverleners juist kunnen helpen bij de doelstellingen van de Dienst Werk en

Inkomen. Hetzelfde geldt voor sociale activering. Hierbij kan kennis van het lokale veld helpen om een zinvolle plek te vinden.

Een derde overlap is te vinden bij de schuldhulpverlening. Uit landelijk onderzoek blijkt dat ongeveer bij de helft van de mensen die aanklopt voor schuldhulp het nooit tot een schuldsanering komt. Dat heeft deels met systeemproblemen te maken, maar ook met de motivatie van de bewoners. Maar motivatie is geen gegeven. Het is juist de taak van hulpverleners om bewoners te motiveren. Nu is een gebrek aan motivatie vaak een reden voor uitval. Met die uitval zijn de problemen natuurlijk niet opgelost. Ze komen later, in zwaardere vorm alsnog op het bord te liggen van de gemeente.

Met Almere zijn we op zoek gegaan naar casuïstiek op het raakvlak van de Dienst Werk en Inkomen en de rest van het sociale domein. Daarbij staan twee vragen centraal:

- **Hoe kan maatwerk worden georganiseerd bij beslissingen van W&I om te zorgen dat de beslissingen van W&I de aanpak op alle levensdomeinen versterken?**
- **Op welke manier kan steun vanuit de rest van het sociale domein helpen om de doelstellingen van de W&I dichterbij te brengen?**

Op basis van een rondgang binnen W&I en sociale wijkteams zijn vijf casussen geselecteerd die voorafgaand aan het 3D-lab zijn gereconstrueerd. Sommige casussen zijn zeer actueel, andere dateren van enige tijd geleden. De aangeleverde casuïstiek gaat in de meeste gevallen om huishoudens met gestapelde problematiek. In de voorgesprekken kwamen echter ook kleine voorbeelden aan de orde waarbij de samenwerking tussen verschillende diensten kan worden verbeterd. Als voorbeeld werd gegeven dat als een bewoner bij de WMO een seniorenbed aanvraagt de bewoner aan het verkeerde loket is. Een seniorenbed is geen WMO-voorziening. Het kan wel een aanvraag zijn voor bijzonder bijstand. Dan moet eerst de afwijzing van de WMO-voorziening worden afgewacht voor er een aanvraag gedaan kan worden voor bijzondere bijstand. Het zou veel makkelijker voor de bewoner als de aanvraag gewoon zou worden overgedragen.

De casuïstiek gaat ook meer over de eerste vraag dan over de tweede. Dat komt waarschijnlijk omdat de ingewikkelde gevallen eerder in het oog springen. Onze ervaringen in andere steden hebben juist laten zien dat ook de tweede vraag tot nadenken stemt. De medewerkers van W&I weten soms niet voldoende van de context van een cliënt om de belemmeringen om aan het werk te gaan uit de weg te nemen. In 'Nabij is Beter II' staat een mooi voorbeeld van een vrouw die met haar twee kinderen bij haar broer inwoont die in de criminaliteit zit. Het kost de generalist ontzettend veel tijd om alle problemen op alle leefdomeinen op te lossen, maar als dat lukt, kan ze ook aan de slag. Uiteindelijk heeft de bewoner betaald werk gekregen.

Het 3D-lab maakt onderdeel uit van de tweedaagse verkenning van de toekomst van W&I in het sociaal domein. Het is daarmee een praktische insteek van een verkenning wat anders zou kunnen.

Het programma voor de ochtend van 9 mei bestond uit twee delen.

In het eerste deel worden de 5 casussen besproken aan de hand van de volgende vragen

- Wat ging er goed?
- Wat had beter gekund?
- Hoe kan de ruimte worden gemaakt voor een integrale blik (op alle levensdomeinen)?
- Wat zijn de mogelijkheden en de grenzen voor maatwerk?
- Welke andere oplossingen mogelijk buiten de beschreven alternatieven?
- Hoe beoordeel je deze alternatieven? Het Instituut voor Publieke Waarden stelt dat in de publieke sector van oudsher vooral werd gekeken naar rechtmatigheid. Albert Jan Kruijer van het instituut stelt voor om met een driehoek te werken, waarbij naast rechtmatigheid ook naar maatschappelijk rendement en betrokkenheid van burgers wordt gekeken. Wat zou toepassing van deze driehoek betekenen voor de beoordeling van de casuïstiek?

In het tweede deel van de ochtend onderzoeken we de meer algemene conclusies die we kunnen trekken voor de twee onderzoeksvragen.

Als de ruimte voor maatwerk vergroot kan worden, wie heeft dan hiervoor de discretionaire bevoegdheid? Is dat de medewerker, zoals het geval is in Amsterdam bij uitzonderingen op de kostendelersnorm? Of moet er een route zijn waarbij een medewerker de kwestie kan voorleggen aan een ander niveau?

Tot slot wordt gekeken naar mogelijkheden om de samenwerking tussen de Dienst Werk en Inkomen en de rest van het sociale domein te versterken. Wat betekent dat voor de organisatie van W&I?

3 D Lab Almere Casuïstiek

Casus Sunita Kaloe

(gefingeerde naam)

Sunita Kaloe (gefingeerde naam) is 40 jaar. Ze heeft zeven kinderen. Van de leeftijd 21, 17, 11, 9, 7, 5 en 1,5 jaar. Ze is getrouwd maar woont niet met haar echtgenoot Baingan (gefingeerde naam) samen. Haar echtgenoot werkt bij de Mutsibushi-fabriek en draagt niet bij aan het huishouden. Wel komt hij de kinderen bij haar thuis bezoeken.

In 2007 is Sunita in Almere komen wonen. Ze heeft toen een uitkering aangevraagd en de sociale dienst geïnformeerd over het feit dat ze duurzaam gescheiden leeft van haar echtgenoot. Zij is niet gescheiden en wil ook niet scheiden. In haar woorden: "Ik kan niet met mijn man leven, maar ook niet zonder hem." Ze heeft ook religieuze bezwaren tegen een mogelijke scheiding. Ze is Jehova-getuige en haar man is moslim. Haar echtgenoot had op dat moment geen verblijfsvergunning. Inmiddels heeft hij die wel.

In november 2014 is haar uitkering gestopt omdat zij niet duurzaam gescheiden leeft van haar echtgenoot. En aangezien haar echtgenoot een inkomen heeft, heeft zij geen recht op bijstand.

Tegen het besluit om te stoppen heeft Sunita met haar advocaat bezwaar aangetekend en beroep aangetekend tegen de afwijzing van het besluit. Daarnaast heeft zij bezwaar aangetekend tegen de afwijzing van een nieuwe aanvraag.

Bij een rechtszitting in november 2015 heeft de rechter het beroep gegrond verklaard voor zover het bewijs dat was aangeleverd voor het feit dat ze niet duurzaam gescheiden leefde onvoldoende was om afwijzing te beoordelen. Tegelijkertijd heeft de rechter geoordeeld dat de rechtsgrond bleef bestaan op basis van wat ter zitting is besproken. Zo heeft de rechter gevraagd of Sunita nog intieme omgang had met haar echtgenoot. Zij heeft deze vraag eerst niet willen beantwoorden, maar later alsnog bevestigd. Haar jongste kind is ook van haar en haar echtgenoot.

De facto betekent het dat de gemeente Almere toestemming heeft gekregen van de rechter om de uitkering te weigeren.

Het juridisch geschil gaat over de vraag wanneer sprake is van een duurzaam gescheiden huishouding. Dat Sunita en Baingan allebei een aparte woning hebben en een gescheiden huishouding voeren, wordt niet betwist. Energieonderzoek heeft ook aangetoond dat Baingan daadwerkelijk woont op het adres waar hij staat ingeschreven. Het punt is dat zij getrouwd zijn. Hierdoor wordt de bewijslast omgedraaid. Getrouwde mensen die stellen duurzaam gescheiden te leven, moeten, zo stelt de Centrale Raad van Beroep, bewijzen dat er geen sprake meer is van een huwelijk. Bij mensen die niet gehuwd zijn, moet juist worden aangetoond dat ze een gezamenlijke huishouding voeren. Sunita en Baingan willen echter niet scheiden om religieuze redenen. Zij is opgevoed als Jehova getuige, hij is moslim. Over de vraag of er wel recht op bijstand bestaat als ze zouden gaan scheiden verschillen de interpretaties. De gemeente zegt dat er dan sprake zou zijn van recht op bijstand, Sunita zegt dat ze eerder van de gemeente te horen heeft gekregen dat dit niet uitmaakt.

Bij een laatste gesprek met de gemeente is aangegeven dat Sunita een voorlopige voorziening kan aanvragen. Deze aanvraag is 4 mei buiten zitting afgewezen omdat de zaak niet spoedeisend genoeg is omdat Sunita geen grote schulden heeft. Het is wrang dat de grote prestatie van Sunita om 15 maanden zonder uitkering te leven zonder grote schulden te maken, nu een argument is voor een afwijzing bij de aanvraag van een

voorlopige voorziening. Op 11 mei is er wel een zitting voor de hernieuwde aanvraag voor een uitkering.

Perspectief van sociale werker en Jeugdzorg

Het was opmerkelijk dat er aardig wat overtuigingskracht nodig was om de sociaal werker mee te laten werken aan dit onderzoek. Ze was erg teleurgesteld in de samenwerking met dienst W&I. Ze vond ook dat dingen vaak erg lang duren. Door een medewerker van de dienst W&I is ook gezegd dat ze niet meer mag bellen om de urgentie te onderstrepen. Vanuit het perspectief van de sociaal werker en van jeugdzorg is de situatie in het gezin van Sunita echter onhoudbaar. Sunita leeft nu van de kinderbijslag, het kindgebonden budget, de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Opgeteld is dat € 1360 euro per maand.

Dit bedrag gaat voor het overgrote deel op aan vaste lasten: huur (700), stadsverwarming (150), zorgverzekering (120). Ter vergelijking het NIBUD heeft uitgerekend dat een alleenstaande ouder in de bijstand met twee kinderen een besteedbaar inkomen nodig heeft van € 1800 per maand. Sunita zit met haar besteedbaar inkomen ver onder de armoedegrens. Ze krijgt eten van de voedselbank. De voedselbank heeft aangegeven dat dit tijdelijk behoort te zijn. Van de kerk krijgt ze ook nog eten. De kleren van de kinderen komen van een weggeefwinkel. Ze heeft eigenlijk alleen geld voor luiers. De kinderen gaan niet naar de kapper. Ze krijgen nooit nieuwe kleren. Er is geen geld voor openbaar vervoer. De oudste zoon moet een uur lopen naar zijn school. Hij neemt vaak toch het openbaar vervoer. Dan wordt hij beboet voor zwartrijden. Onlangs heeft hij zich verzet tegen zijn aanhouding en is hij veroordeeld tot € 300 schadevergoeding. Er is geen idee hoe hij of zijn moeder dit zouden kunnen betalen.

Het is Sunita ondanks deze ellende gelukt om niet diep in de schulden te komen. Ze heeft wel een kleine schuld (minder dan tweeduizend euro). De situatie is niet houdbaar. De jeugdreclasserder van Samen Veilig heeft aangegeven dat nu de voorlopige voorziening is afgewezen, ze in actie zal komen. Ze denkt aan een ronde tafelbijeenkomst met de betrokken instanties. De huidige situatie is niet houdbaar voor de kinderen. Ze krijgen te eten en lopen in passende kleding, maar de woning is verwaarloosd. Als er niets veranderd aan de inkomenspositie van Sunita zullen de kinderen niet thuis kunnen blijven wonen.

Alternatieven:

- 1) De gemeente houdt vast aan het besluit om geen uitkering te verstrekken:

De afwijzing is gebaseerd op het idee dat Sunita en Baingan gehuwd zijn en Baingan een inkomen heeft waarmee hij zijn gezin kan onderhouden. Zolang zij op twee plekken wonen is het onmogelijk om een sluitend budgetplan op te stellen. Tegelijkertijd is het onwenselijk dat ze gezamenlijk in een huis wonen. Er is een geschiedenis van huiselijk geweld. Het is voor de veiligheid van de kinderen een slecht idee als ze beiden in huis zouden gaan wonen. Ze hebben dit ook nooit gedaan. Sunita heeft altijd alleen voor de kinderen gezorgd. Baingan levert geen bijdrage aan het huishouden. Maar zelfs als hij naar draagkracht een bijdrage zou leveren, dan is dat onvoldoende om het wegvallen van een uitkering te compenseren. De mogelijkheden voor Sunita om met werk extra

inkomen te krijgen zijn klein. Ze heeft geen opleiding en zal voor de uren dat ze werkt voor haar kinderen kinderopvang moeten regelen.

Dit betekent dat de situatie voor Sunita in toenemende mate onhoudbaar zal worden. De schulden en betalingsachterstanden zullen toenemen. Op een gegeven moment zal ze uit haar huis worden gezet en zullen de kinderen naar een pleeggezin moeten en/of uit huis worden geplaatst. Het betekent dat het gezin uit elkaar zal worden gehaald. Samen Veilig heeft geconcludeerd dat de moeder goed voor haar kinderen kan zorgen. Het zijn de geldproblemen die voor de onhoudbare situatie zorgen.

De kosten van een eventuele uithuisplaatsing in een pleeggezin van zijn volgens de maatschappelijke prijslijst van de effectencalculator € 7.000 per kind. Voor zes kinderen is dat € 42.000 per jaar. De kosten hiervan komen voor rekening van de gemeente Almere.

Dit alternatief is onwenselijk.

Alternatief 2: Sunita krijgt een uitkering

Voor dit scenario moet de impasse worden doorbroken. Dit kan op verschillende manieren.

2 a: Sunita en Baingan gaan scheiden

Bij de beoordeling van de zaak door de rechter is het feit dat ze getrouwd zijn van belang voor de vraag of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Als ze gescheiden zijn, dan is er sprake van een omgekeerde bewijslast. Dit is een oplossing die Sunita niet wil. Het gekke is dat er feitelijk ook niks zou veranderen aan de organisatie van het huishouden en aan de relatie tussen Sunita en Baingan. Het betekent wel dat er iets wordt gevraagd van Sunita en Baingan dat ze beiden niet willen om het juridisch netjes te doen. Het is de vraag of dat wel nodig is.

2 b: De gemeente maakt gebruik van haar bevoegdheid om uitzonderingen te maken

De uitspraak van de rechter geeft de gemeente toestemming om geen uitkering te verstrekken. Het betekent dat de gemeente geen uitkering moet verstrekken. Het betekent niet dat de gemeente geen uitkering mag verstrekken. Dit kan op basis van Artikel 16 en/of artikel 18 van de participatiewet.

2 c: De gemeente verstrekt een uitkering en verhaalt die deels op Baingan

Het besluit tot afwijzing van de uitkering voor Sunita betekent dat de gemeente vindt dat Baingan voor zijn gezin moet zorgen. Ze zijn immers getrouwd. Baingan heeft een onderhoudsplicht voor zijn kinderen, of hij getrouwd is of gescheiden maakt daarbij niet uit. De gemeente kan deze logica hanteren door Sunita een uitkering te geven en deze deels te verhalen op Baingan. De opbrengst van dit verhaal zal niet groot zijn omdat er beslag ligt op zijn inkomen door schuldeisers (een van de schuldeisers is de gemeente Almere).

Beoordeling van de casus door de deelnemers

In de handelswijze van de Dienst Werk en Inkomen heeft sterk de nadruk gelegen op de rechtmatigheid. Het feit dat de rechter de gemeente gelijk heeft gegeven in de beslissing om geen uitkering te verstrekken was doorslaggevend voor de opstelling. Er werd niet geredeneerd vanuit het doel, maar vanuit de regel. Als het doel voorop wordt gezet dan is het belangrijkste doel dat de kinderen niet uit huis worden geplaatst. Daarvoor is inkomensondersteuning onontbeerlijk. Vervolgens is de vraag hoe dat doel gerealiseerd kan worden. Een manier om het verstrekken van de uitkering rechtmatig te maken is om van Sunita te vragen om te scheiden. Deze optie wordt door de deelnemers afgewezen. Alleen op papier verandert dan de situatie, niet materieel. Bovendien wordt van Sunita zo iets gevraagd wat ze niet wil. Een andere manier is om gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden van de participatiewet om individueel maatwerk te leveren. De deelnemers vinden het echter geen goed idee om een volledige uitkering te verstrekken en die uitkering deels te verhalen op de vader van de kinderen die onderhoudsplicht heeft. Daarmee neemt de gemeente de zaak over, terwijl de ouders ook een eigen verantwoordelijkheid hebben. Individueel maatwerk kan er ook uit bestaan dat het uitkeringspercentage wordt aangepast. Dat zou betekenen dat Sunita een uitkering krijgt van 50% van een gehuwde. De vader heeft immers onderhoudsplicht en kan een bijdrage leveren.

Bij maatwerkoplossingen bestaat altijd een angst voor precedentwerking. Die angst is echter niet zo groot. Zoveel mensen zijn er niet die wel apart leven, maar niet willen scheiden. Het omgekeerde komt vaker voor: mensen die wel op papier gescheiden zijn, maar toch samenleven. En als zich wel een identieke situatie voordoet, kan die ook identiek worden behandeld. Ook dan is het belang immers groot om te voorkomen dat de kinderen uit geldnood uit huis worden geplaatst. Een andere angst is de accountantscontrole. Het beeld bestaat dat als de accountant deze zaak eruit zou lichten dit tot een korting kan leiden. Als de uitzondering daarentegen goed beargumenteerd wordt is die kans zeer klein.

Op de driehoek van het IPW scoort de gevonden oplossing misschien lager op Rechtmatigheid, maar veel hoger op (maatschappelijk) Rendement en Betrokkenheid.

Casus Anke Bovelander (naam gefingeerd) over de kostendelersnorm

Anke Bovelander (gefingeerde naam) is 47 jaar. Ze heeft drie kinderen waarvan een kind boven de 18 is. Anke heeft een uitkering en kreeg 1 juli 2015 te maken met de kostendelersnorm. Zij gaat er per maand daarom 280 euro op achteruit. Haar zoon heeft geen inkomen. Hij heeft ook geen uitkering aangevraagd. De oudste zoon Paul (gefingeerde naam) heeft een groot deel van zijn jeugd in instellingen doorgebracht. Hij verwijt zijn moeder dat ze hem in zijn jeugd uit huis heeft gezet. De jongen draagt dan ook niet bij aan het huishouden. Paul is verstandelijk beperkt en heeft psychiatrische problemen. De mogelijkheden om via werk inkomen te vergaren zijn zeer gering. Paul zal een uitkering moeten aanvragen, maar hij wil dat niet. Een medewerker van het wijkteam heeft contact opgenomen met de Dienst Werk en Inkomen. Daar is gezegd dat het motiveren van Paul om een uitkering aan te vragen een taak is van het wijkteam. Het motiveren van de zoon neemt veel tijd in beslag.

Ondertussen zit Anke met een forse korting op haar inkomen en krijgt haar budget niet meer rond. De betalingsachterstanden lopen op. Na een half jaar (het is inmiddels 2016) wordt een speciale medewerker van de Dienst Werk en Inkomen belast met de zaak. Het contact tussen de medewerker van het wijkteam en de dienst W&I verbeterd daardoor. Er lijkt toch een mogelijkheid om af te wijken van de toepassing van

de kostendelersnorm. Daarvoor moet een draaglast-draagkracht berekening worden gemaakt.

Een voorwaarde voor deze route is wel dat Paul nog geen uitkering heeft aangevraagd. Paul heeft echter na maandenlang dwars liggen, net een dag eerder een uitkering aangevraagd. De medewerker van het wijkteam spreekt met de dienst W&I af dat de sociaal werker betrokken wordt bij het overleg met Paul. Het risico is immers groot dat Paul wel inkomen krijgt, maar niet wil bijdragen aan de huishouding. In de communicatie met de inkomensconsulent gaat dit niet goed. Paul krijgt uiteindelijk een uitkering. Zoals de wijkmedewerker vreesde draagt Paul niet bij aan het huishouden.

De medewerker van het wijkteam heeft nog het idee gelanceerd van een Eigen Kracht Conferentie, maar Paul wil nergens aan meewerken. Ankie staat nu nog maar een mogelijkheid open: Paul moet het huis uit. Als dat gebeurt is het nettoresultaat dat Paul een dakloze jongere is geworden. Dat Ankie na bijna een jaar weer haar volledige uitkering heeft, maar wel forse betalingsachterstanden heeft opgelopen (schulden die ze met haar inkomen zeer moeilijk kan inlopen) en dat de relatie tussen moeder en zoon dramatisch is verslechterd.

Alternatieven

Alternatief 1: het (tijdelijk) niet toepassen van de kostendelersnorm

In de gemeente Amsterdam is van begin af aan bezwaar gemaakt tegen averechtse effecten van de kostendelersnorm. Vlak na de invoering van de kostendelersnorm is daar besloten om in gevallen waarin iemand een huishouden vormt met iemand die geen verblijfsvergunning heeft en dus niet via legaal werk of een uitkering kan bijdragen aan het huishoudinkomen de kostendelersnorm niet toe te passen. Ook is een zwart boek opgesteld met gevallen waarbij toepassing van de kostendelersnorm ongewenste sociale gevolgen heeft.

In de verzamelbrief van staatssecretaris Klijnsma geeft de regering gemeenten de vrijheid om in specifieke gevallen de kostendelersnorm niet toe te passen. De gemeente Amsterdam heeft daarop besloten om in meer gevallen de kostendelersnorm niet toe te passen. In de collegevoordracht worden een aantal voorbeelden genoemd waarin het mogelijk is om de kostendelersnorm tijdelijk niet toe te passen.

Voorbeeldcasus 1

Een jonge Amsterdammer van 24 komt net uit detentie en gaat weer bij zijn ouders wonen. Hij vraagt na zijn vrijlating een bijstandsuitkering aan, maar die is nog niet toegekend. Er is bij de aanvrager sprake van een licht verstandelijke beperking en daarnaast psychische problemen, die mede geleid hebben tot zijn detentie. De ouders ontvangen beiden een bijstandsuitkering. Vanaf het moment dat de zoon ouders hun zoon weer in huis nemen, moet hun uitkering meteen worden verlaagd omdat de kosten gedeeld kunnen worden. Dit is nog niet mogelijk omdat de bijstand nog niet is toegekend. De aanvraag duurt ook langer dan normaal, omdat de zoon niet altijd beseft heeft van wat van hem verlangd wordt of niet altijd op een uitnodiging komt opdagen. Met het tijdelijk niet toepassen van de kostendelersnorm, wordt rekening gehouden met de onredelijke gevolgen dat de ouders de gezamenlijke huishoudkosten nog niet volledig kunnen delen, in de periode dat het eigen inkomen en psychische hulpverlening wordt

geregeld.

Voorbeeldcasus 2

Een moeder van 34 is met haar kind van 5 jaar weggevlucht uit haar eigen woning. Zij werd al geruime tijd door haar vriend mishandeld, maar bleef toch bij hem, omdat zij zelf geen inkomsten heeft en afhankelijk is van het inkomen van haar vriend. Nadat de mishandeling zich ook richtte op het kind, is de vrouw naar haar zus en zwager gevlucht. Haar zus en zwager die samen een bijstandsuitkering ontvangen, laten moeder en bij hen verblijven, en gaan vanaf de dag erna o.a. aangifte doen, kijken hoe de vrouw haar spullen terug kan krijgen, maar ook hoe ze weer een eigen woning weer krijgt. Tot die tijd mag de vrouw bij haar zus en zwager verblijven. Door deze oplossing hoeven de vrouw en haar kind geen gebruik te maken van de gesubsidieerde opvang. Het direct toepassen van de kostendelersnorm, zou de informele opvang – die nu door de zus en zwager wordt verricht – ontmoedigen.

Voorbeeldcasus 3

Een werkloze alleenstaande man van 41 heeft tijdens een voetbalwedstrijd zijn been gebroken. Hij is woonachtig in een portiekwoning op de tweede etage. Er is geen lift in de woning aanwezig, waardoor de man steeds de trap moet gebruiken om naar buiten te gaan. Eén van zijn teamgenoten heeft een benedenwoning en biedt aan dat de man bij hem kan verblijven, zolang hij nog met zijn been in het gips zit. Hierdoor hoeft de man niet steeds gebruik te maken van de trappen in zijn portiekwoning als hij boodschappen moet doen of een doktersafspraak heeft. De teamgenoot is echter terughoudend met het doen van het aanbod van tijdelijk verblijf, omdat hij zelf een bijstandsuitkering ontvangt. De teamgenoot heeft gehoord dat zodra een andere volwassen persoon in zijn woning verblijft dat hij dan gekort wordt op zijn bijstandsuitkering. In deze situatie is het mogelijk dat de man met zijn gebroken been tijdelijk gebruik kan maken van de informele zorg door zijn teamgenoot zonder een continu beroep te hoeven doen op de thuiszorg. Deze vorm van informele zorg zal ook niet worden ontmoedigd door de kostendelersnorm.

De beoordeling om de kostendelersnorm tijdelijk niet toe te passen is de discretionaire bevoegdheid van de inkomensconsulent. Bij twijfel kan hij of zij contact opnemen met de teamleider of de afdeling beleid. Wel zijn er handvatten geformuleerd. Deze handvatten zijn geen criteria. Het zijn geen voorschriften maar hulpmiddelen om het oordeelsvermogen van de inkomensconsulent te versterken.

In het geval van Paul had de Dienst Werk en Inkomen in het begin toen hij geen uitkering wilde aanvragen, deze discretionaire bevoegdheid hebben kunnen gebruiken om te kijken of de kostendelersnorm tijdelijk niet toegepast hoefde te worden. Dit komt in feite neer op de draagkracht – draaglast analyse waarover in 2016 sprake van is geweest.

Het tijdelijk niet toepassen van de kostendelersnorm had ook een oplossing kunnen vormen voor een andere casus waarin sprake was van een kostendelersnorm. In die casus was de dochter van de uitkeringsgerechtigde naar Suriname vertrokken, maar stond zij nog ingeschreven bij haar moeder. Het verifiëren van de emigratie heeft maanden gekost. In die maanden heeft moeder flinke betalingsachterstanden opgelopen.

De vrijheid die de staatssecretaris nu biedt, kan gebruikt worden om hangende het onderzoek de korting op te schorten.

Alternatief 2 : het automatisch doorbetalen van het kostgeld aan Ankie

Bij het gesprek met Paul met de inkomensconsulent is de communicatie tussen wijkteam en Dienst Werk en Inkomen niet goed verlopen. Dat roept de vraag op wat er had kunnen gebeuren als er wel goed contact was geweest met de medewerker het wijkteam. Wat zijn de mogelijkheden om te zorgen dat Paul ook een deel van zijn uitkering (280 euro) gebruikt voor een bijdrage aan het huishouden.

In een gesprek met de inkomensconsulent (nadat de uitkering was verstrekt) is gezegd dat de dienst W& I niet kan bepalen hoe iemand zijn uitkering moet besteden. In principe klopt dat. Toch zijn er wel degelijk mogelijkheden.

In verschillende gemeenten biedt de gemeente uitkeringsgerechtigden de mogelijkheid aan om vaste lasten automatisch door te betalen. In het gesprek met Paul zou hem deze mogelijkheid geboden kunnen worden. Als hij daar niet mee ingestemd had, zou zelfs de mogelijkheid kunnen worden onderzocht om een deel van de uitkering in natura uit te betalen. Met een uitkering in natura wordt hier bedoeld dat van zijn uitkering het kostgeld dat hij voor de huishouding aan zijn moeder zou moeten betalen wordt ingehouden en aan moeder wordt overgemaakt. Dit kostgeld is gelijk aan de korting die wordt opgelegd voor de kostdelersnorm. Deze discussie over uitkering in natura is ontstaan naar aanleiding van een experiment in Amsterdam, waarbij de gemeente Amsterdam voor huurders met een betaalachterstand de huur automatisch overmaakt naar de woningcorporatie, ook al hebben de uitkeringsgerechtigden hier niet om gevraagd. Bij het experiment heeft geen van de betrokken huurders bezwaar gemaakt tegen doorbetaling. Van een juridische toetsing was daarom geen sprake, maar juristen hebben betoogd dat het had gekund als verstrekking in natura.

De vraag is of zo'n redenering ook in het geval van Paul toegepast had kunnen worden. In ieder geval had het gesprek met hem erover gevoerd kunnen worden. Vooral als daarbij ook duidelijk gemaakt kan worden dat het alternatief is dat hij uiteindelijk uit huis gezet gaat worden door Ankie.

Beoordeling casus

De samenwerking tussen de Dienst Werk en Inkomen en het wijkteam is niet goed geweest. Als conform de afspraken de wijkwerker betrokken zou zijn geweest bij het gesprek met de zoon over de uitkering had dit veel gedoe kunnen voorkomen. Misschien had de jongen dan wel ingestemd met het betalen van een bijdrage aan de huishouding van moeder of ingestemd met een automatische doorbetaling van het kostgeld aan moeder. Ook hadden andere mogelijkheden dan kunnen worden onderzocht. Individualiseren van de uitkering kan in dat geval betekenen dat de moeder meer uitkering krijgt en de zoon minder. Zoiets is ongebruikelijk, maar waarschijnlijk juridisch mogelijk. Belangrijker dan het inkomen is echter de vraag achter de vraag. Hoe willen moeder en zoon verder? Sommige deelnemers waren er voorstander van dat de zoon uit huis zou gaan. Anderen vonden dat de W&I niet kan bepalen wat het beste voor hen is. Wat willen zij zelf? Willen ze in een huis blijven wonen of is het door de gespannen situatie beter als de zoon op zichzelf gaat wonen of ergens begeleid gaat wonen? De vrijheid die de staatssecretaris heeft gegeven bij toepassing van de kostdelersnorm kan zo worden gebruikt om de kostdelersnorm tijdelijk niet toe te passen in afwachting van een oplossing die de betrokkenen (moeder en zoon) zelf voorstellen. Zo wordt voorkomen dat de inkomensvraag dominant wordt en

daardoor een oplossing wordt gekozen die betrokkenen alleen kiezen uit financiële noodzaak. Het kan best zijn dat het beter is als de zoon ergens anders gaat wonen, maar het moet niet zo zijn dat de moeder de zoon uit huis moet zetten om financieel rond te kunnen komen. Als er met moeder, zoon en de wijkwerker duidelijkheid is over de beste woonvorm, kan er maatwerk geleverd worden voor het inkomen: zoon draagt vrijwillig bij aan huishouden, zoon staat toe dat kostgeld automatisch wordt overgemaakt of uitkeringen van beide worden maatwerk, waardoor moeder voldoende inkomen heeft om rond te komen en zoon minder uitkering krijgt. Deze benadering (eerst korting on hold zetten, dan maatwerk op basis van wensen betrokkenen) scoort in de driehoek veel beter op Rendement en Betrokkenheid.

Casus Richard de Jonge (naam gefingeerd) ¹

Richard is 31 jaar. In 2013 heeft hij voor tien jaar een WSW-(ggz)-indicatie gekregen, waardoor hij automatisch in het doelgroepenregister staat voor mensen met een arbeidshandicap. Dat is nodig als een werkgever gebruik wil maken van een loonkostensubsidie. Richard is een borderliner. In het verleden is hij drugsdealer geweest. Gekoppeld aan adequate begeleiding (job-coaching) is hij goed in staat te werken.

Hij is in dienst van de Tomin-groep, waar hij een vast contract heeft. Hij is 2 of 3 keer 'uitgeplaatst', dat wil zeggen bij een externe werkgever, maar dat is geen succes geweest. Hij heeft, zo geeft de Tomin-groep aan, teveel begeleiding nodig. Daarom heeft de Tomin-groep hem intern geplaatst. Dat betekent dat hij simpel productiewerk moet doen, te midden van mensen die een aanmerkelijk lagere arbeidscapaciteit hebben dan hem. Denk aan mensen met het syndroom van Down, die het werk doen als een vorm van dagbesteding.

Hij vindt het werk extreem saai en wil iets anders. De Tomin-groep springt daar – gezien eerdere ervaringen – niet gretig op in. En zo ontstaat er een negatieve spiraal. Hij meldt zich ziek, en blijft ook nog eens weg zonder zich af te melden. Op zichzelf is dat al reden voor ontslag. Inmiddels heeft hij nog wel een vast dienstverband, maar het is duidelijk dat Tomin met de kwestie in haar maag zit.

In die situatie komt hij op straat in Almere Aimee (niet haar echte naam) tegen, een medewerker tegen van Dienst Werk en Inkomen die verantwoordelijk is voor het invullen van de tegenprestatie. Zij heeft hem in het verleden begeleid. Aimee vraagt Hoe gaat het met je. Waarna het hele verhaal loskomt. Aimee is geen type die zegt: Goh, wat lullig en doorloopt. Integendeel. Ze begint aan de kwestie te trekken. De medewerker (die de bron is van deze reconstructie) wil liever niet dat we voor deze reconstructie de Tomingroep benaderen omdat ze bang is dat ze het ontslag van Richard dichterbij brengt door onderzoekers op de Tomingroep af te sturen. Ze wil de kwestie in goed overleg oplossen.

Richard wil graag werken, in een vast dienstverband, met een vast salaris. Aimee denkt dat hij heel goed bij een externe werkgever zou kunnen functioneren, mits de begeleiding goed is. Maar dan moet hij dus een overstap maken van zijn huidige werk naar een nieuwe externe werkgever. En dat gaat niet zomaar:

¹ In de voorbereiding zijn we er vanwege vakantie niet in geslaagd contact te krijgen met de betrokken medewerker van de UWV. De wijze waarop de casuïstiek nu is weergegeven kan dus nog worden aangevuld als het contact gelegd is. Deze zullen dan worden nagezonden.

- Als hij zelf ontslag zou nemen, dan vervallen zijn uitkeringsrechten en moet hij door deze eigen stap drie maanden wachten op een bijstandsuitkering. Bovendien wordt hij verwijderd uit het doelgroepenregister en moet een nieuwe 'keuring' / beoordeling krijgen of hij wel wordt toegelaten.
- Hetzelfde geldt als hij wordt ontslagen door eigen toedoen, omdat hij zijn werkgever reden heeft gegeven om hen te ontslaan.
- Stel dat er een andere werkgever is die bereid zou zijn het met hem te proberen, dan kan er een proefplaatsing komen voor een periode van twee maanden, maar in die twee maanden is er dan geen inkomensvoorziening. De Tomin-groep betaalt niet een werknemer die elders werkt, en voor een voorziening vanuit de gemeente komt hij niet in aanmerking. En een proefplaatsing is riskant, omdat deze ook tot gevolg kan hebben dat zowel de man zelf als de potentiële werkgever niet tot een vaste aanstelling willen komen.

Het bijzondere van deze casuïstiek is dat deze wordt aangedragen door iemand die er helemaal niet over gaat. Aimee is niet aangesteld voor dit soort zaken. Haar taak is het verder vormgeven van de wederkerigheid/tegenprestatie bij een bijstandsuitkering. Maar ze kon deze zaak niet laten lopen, vooral ook omdat het perspectief is dat deze man terugvalt op een bestaan op straat, in de bijstand wordt opgesloten. Hij is 31, dus als er ooit een kans komt om voor hem het leven ten goede te keren dan is het nu.

Mede door de interventie van Aimee is er enigszins schot in de zaak gekomen. Er is een perspectief op een passender plek, 1 intern bij de Tomin-groep, een extern bij een werkgever. Maar het probleem blijft dat de Tomin-groep terughoudend is over de begeleiding ('hij kost te veel tijd'- wat vreemd is omdat begeleiding juist een kerntaak is). Als hij intern naar een andere werkplek verhuist is het probleem gladjes opgelost, omdat dan dezelfde werkgever in dienst blijft. Maar als hij bij een andere werkgever aan de slag wil, met de daarbij horende proefperiode dan dreigt inkomensverlies en als er geen match is verlies van salariszekerheid.

Alternatieven

1. Doorbreek de starheid van het doelgroepenregister

De WSW-indicatie is in 2013 afgegeven voor tien jaar. Maar die indicatie en daarmee de plek in het doelgroepenregister vervalt als er sprake is van ontslag door schuld of als de werkgever wegvalt. Dan moet er opnieuw beoordeeld worden of iemand in het doelgroepenregister een plaats krijgt, ook als het voor iedereen evident is dat iemand niet zonder begeleiding op de arbeidsmarkt kan functioneren dan is het niet vanzelfsprekend dat iemand wordt 'toegelaten'. De beoordeling is anders (strenger) dan in het verleden voor de wsw-indicatie. Dat wringt. Dat is ook niet echt uit te leggen aan betrokkenen. Verandering is daardoor riskant geworden, mensen blijven gevangen van een regeling, ook als deze niet goed voor hen is.

De vraag is: wat is er nodig om een soepeler omgang tussen bestaande wsw-indicaties en het doelgroepenregister mogelijk te maken, wat zijn de marges, wie gaat er over, kunnen er specifieke lokale bepalingen worden gecreëerd, waardoor de manoeuvreerruimte groter wordt. Wie gaat daar over?

Een ander voorbeeld van starheid levert een tweede casuïstiek van Aimee. Het gaat om een 28 jarige vrouw, met een {getest} IQ van 63, dus duidelijk laag begaafd. Ze is geïndiceerd voor woonbegeleiding, zelfstandig wonen zonder begeleiding gaat haar niet lukken. Maar ze heeft geen WSW-indicatie. Ze is beoordeeld of ze in aanmerking kwam voor een Wajong-uitkering, maar dat pakte negatief uit. Ze kon gewoon werk doen.

Dat blijkt niet goed te gaan. Ze lijkt weliswaar verbaal sterk, maar dat is de reden waarom ze systematisch hoger wordt ingeschat. In werkelijkheid lukt het niet zonder begeleiding en heeft ze maar een zeer beperkte woordenschat. Maar als ze opnieuw een aanvraag doet voor het doelgroepenregister, dan wordt elke keer terugverwezen naar die eerdere wajong-'keuring'. Voor een nieuwe registratie moeten zich 'nieuwe feiten' aandienen.

In samenspraak met het UWV (waar Aimee gewoon binnengelopen is en zo in contact gekomen met Herman (niet zijn echte naam), die bij de UWV juist ingewikkelde zaken behandelt) is ze op het spoor gekomen van een speciale regeling artikel 35 (?) van de WIA die tijdelijk financiering biedt voor begeleiding op de werkplaats. Op die manier wordt gepoogd om op een arbeidsplek 'nieuwe feiten' te doen ontstaan om een herbeoordeling voor het doelgroepenregister mogelijk te maken. Dat klinkt tamelijk bureaucratisch: nieuwe feiten verzamelen om iets wat betrokkenen op hun klompen aanvoelen te bewijzen.

Toch moet er iets gebeuren: de vrouw is 28 jaar, wil graag wat, kan dat niet alleen, als ze nu niet in een adequate begeleidingsstructuur op de arbeidsmarkt komt dan zit ze vermoedelijk haar hele leven in de bijstand.

2. Tijdelijke inkomensvoorziening

Het is natuurlijk vreemd als, zoals in de case van onze 31-jarige borderliner, het wegvallen van inkomen voor bijvoorbeeld twee maanden een blokkade vormt voor gewenste verandering en bovendien als consequentie kan hebben dat iemand op termijn geheel aangewezen wordt op de bijstand wat uiteindelijk voor de gemeente nog vele malen duurder is. De vraag is kan je dan in zulke gevallen niet beter voorzien in dat inkomen? Moet de gemeente dat doen, omdat zij het als voorinvestering ziet om mogelijk bijstandsgelden op termijn uit te sparen, of moet de UWV dat doen omdat ze in dit geval ook een loonkostensubsidie uitspart en iemand aldus naar een passender werkplek kan begeleiden. Twee mogelijkheden is echter geen fijne optie: want de kans dat partijen dan op elkaar gaan wachten is groot.

3. Doorbraak-pilot

Het is natuurlijk vreemd dat een ambtenaar die er eigenlijk niet over gaat, nu volop in de weer is met ingewikkelde gevallen. Dat komt ook omdat ingewikkelde gevallen niet een golf van energie opleveren bij klantmanagers die werken onder een stevige werkdruk met een grote caseload. Integendeel, als je niet een uitkomst ziet dan is de neiging om ingewikkelde gevallen in een aparte bak te laten rusten. Misschien dat er nog wel schot in de zaak te brengen zou zijn, maar dat vereist veel creativiteit, overleg, doorduwen en doorpraten. Dat geduld en vermogen kan niet iedereen opbrengen.

Aimee zou het dan ook een hele goede stap vinden als er een paar klantmanagers aangesteld worden om dit wel te doen; de kaartenbak van ingewikkelde gevallen doorspitten en eraan gaan trekken, de ruimte in de wet zoeken, onorthodoxe

oplossingen bedenken. Ingenieus samenwerken met de mensen van de UWV. Ze zou zelf onmiddellijk op zo'n functie solliciteren.

4. Verborgen groep arbeidsgehandicapten

Los van het doelgroepenregister is er volgens Aimee een grote groep die totaal tussen de wal en het schip valt. Ze schat een groep van tenminste 200 mensen met lvb-problematiek, die eigenlijk niet gekend worden, waarvan van alles wordt verwacht, maar die niet getest zijn en waar geen perspectief of beweging in zit. Een grote groep verborgen problematiek waar niks mee wordt gedaan. Daar zou meer zicht op moeten ontstaan.

Beoordeling van de casus door de deelnemers

Een groot probleem in de publieke sector is dat instanties slechts verantwoordelijk zijn voor een deel van de oplossing. Als zij hun deel hebben gedaan of daar niet verder mee kunnen zijn ze afhankelijk van andere instanties. Samenwerking is dan essentieel, maar komt niet vanzelf tot stand. In het geval van Richard is het daarom van groot belang om zo snel mogelijk met de verschillende partijen rond de tafel te gaan zitten: het gaat dan om Richard en Aimee, maar ook om het UWV en de dienst Werk en Inkomen. Met elkaar kan een plan worden gemaakt om duurzaam werk te vinden voor Richard en voor dat werk de juiste begeleiding te organiseren. Zo kan voorkomen worden dat Richard uitvalt. Als partijen niks doen is dat wel het meest waarschijnlijke scenario. Hij wordt dan ontslagen of hij neemt zelf ontslag omdat hij het niet meer ziet zitten. Zo'n overleg met de betrokken partijen sluit ook aan bij de wens van wethouder Froukje de Jonge om voor mensen met een arbeidsbeperking meer te kijken naar duurzame oplossingen omdat te veel mensen na plaatsing uitvallen.

De vraag is wel hoe de Dienst Werk en Inkomen er in vergelijkbare gevallen als Richard vroeg bij kan zijn. De casus van Richard is immers door toeval boven water gekomen. Misschien is het goed om aan betrokken instanties als de Tomingroep te laten weten hoezeer de Werk en Inkomen hecht aan het voorkomen van uitval. Dat vergt ook wat van Werk en Inkomen. Stel dat iemand van de Tomingroep zich nu zou melden met een casus als die van Richard dan is het onduidelijk waar hij of zij zich zou moeten melden en wie daarover gaat. Het gaat hier meer om een organisatorisch vraagstuk dan om een afweging tussen rechtmatigheid, rendement en betrokkenheid.

Casus familie Vos

(Het gaat hier in deze beschrijving om een gefingeerde naam)

De situatie van de familie Vos speelt vanaf minstens 2002 nadat de onderneming van de heer Vos failliet gaat. Het is een situatie die moeilijk te verteren is voor meneer Vos.

Het gaat om een man van inmiddels 56, een vrouw van 50 en twee kinderen van 19 en 23. De twee kinderen zijn allebei gestopt met hun opleiding. Ze hebben geen startkwalificatie, geen inkomen en geen dagbesteding.

In 2002 zijn zij nog eigenaar van het huis waarin zij wonen. Het gezin ontvangt een aanvullende bijstandsuitkering met een krediethypotheek. In 2002 wordt bovendien een bijzondere (leen)bijstand verleent om de schulden te dekken bij Hydron en Nuon.

De familie ontvangt een woonkostentoeslag tussen 2002 en 2005 van ongeveer €170 per maand. Vanaf 2002 ontstaan er een aantal situaties die vooral tot verontwaardiging leiden bij meneer Vos.

Zo heeft de familie geen opgave gedaan van de belastingaftrek van de hypotheekrente. Hierom is wel verzocht, maar die is nooit ingeleverd. Dit heeft geen gevolgen gehad voor de toekenning van de woonkostenbijdrage. Pas achteraf in 2006 blijkt dat de woonkostenbijdrage op basis van onjuiste gegevens was berekend.. Er is € 6.000 uitgekeerd. De teveel uitgekeerde woonkostenbijdrage wordt niet teruggevorderd.

In 2006 is de situatie zodanig financieel verslechterd dat het huis verkocht moet worden. Volgens de heer Vos is de verwachting gewekt dat de gemeente het gezin zou helpen bij het vinden van een andere woning. In afwachting daarvan onderneemt het gezin geen actie voor een normale verkoop van de woning. Daarom vindt er een executieverkoop plaats. Het bedrag van de verkoop is €130.000, terwijl de geschatte marktwaarde op €150.000 ligt. Een verlies waar de heer Vos de gemeente verantwoordelijk voor stelt. Tot overmaat van ramp wordt uit de overwaarde van het huis de verstrekte krediethypotheek van €18.000 verrekend. Na alle (rechtmatige) verrekeningen wordt door de bank uiteindelijk een bedrag van €23.000 overgemaakt aan Vos.

Na de gedwongen verkoop in 2006 moet de familie ontruimen. De uitkering wordt in 2006 stopgezet omdat Vos niet op afspraken verschijnt. De inboedel wordt opgeslagen. De kosten daarvan worden in 2007 gedekt met een bijzondere bijstand. Onduidelijk of de overwaarde van € 23.000 betrokken is bij de beoordeling van de uitkering.

De heer Vos is intussen ontredderd en in hoge mate verontwaardigd over de situatie. Hij legt de verantwoordelijkheid voor de ontruiming en ontstane schuld bij de gemeente. De gemeente staat op het standpunt dat zij juist en rechtmatig heeft gehandeld. In zijn ontevredenheid wil hij niet meer in contact met de gemeente komen. Omdat hij niet verschijnt op oproepen door de gemeente wordt de uitkering beëindigd in 2013.

Het is niet duidelijk waar het gezin in de periode na beëindiging van de uitkering van heeft geleefd. Mevrouw Vos heeft enkele jaren een klein inkomen (€ 400) per maand en er is ook een korte periode studiefinanciering ontvangen voor een van de kinderen. Daarnaast worden zij ondersteund door hun directe omgeving. Zo krijgen ze een lening van de vader van mevrouw Vos.

De familie Vos zoekt hulp bij de Ombudsman in 2013. De ombudsman heeft een aantal gesprekken gevoerd vanaf 2014. De Ombudsman concludeert dat de gemeente meneer Vos voldoende tegemoet gekomen is en sluit het dossier.

De situatie verslechtert in de winter van 2014/2015 doordat het gezin wordt afgesloten van de stadsverwarming in verband met opnieuw onbetaalde rekeningen. De schulden lopen inmiddels hoog op, mede omdat er een aanzienlijke schuld is bij de zorgverzekering. Hiervoor legt Vos de verantwoordelijkheid bij de gemeente. Volgens hem had de gemeente de zorgverzekering moeten opzeggen na het beëindigen van de uitkering. Kortom er is een financieel uitzichtloze situatie ontstaan voor de familie Vos en er dreigt huisuitzetting, ditmaal uit de huurwoning.

De dienst W&I laat weten dat meneer een uitkering levensonderhoud kan krijgen. Die uitkering zal niet ambtshalve worden verstrekt, maar daarvoor zal opnieuw een aanvraag moeten worden ingediend. Meneer Vos weigert een aanvraag in te dienen. Hij meent recht te hebben op een schadevergoeding en niet op een uitkering. Hij weigert ook schuldhulpverlening omdat hij daarmee zou erkennen dat de schuld zijn schuld is. De familie Vos meent in een Kafkaeske toestand te zijn beland, terwijl de gemeente stelt rechtmatig te handelen. Het gezin lijkt zich helemaal in het idee te hebben vastgebeten. Ze lijken geen oog meer te hebben voor hun eigen belangen en willen alleen nog maar hun gelijk krijgen. Niemand krijgt beweging in deze stellingname van het gezin. De medewerker van Ondersteuning Stabilisering Schulden beoordeelt de situatie als onwerkbaar en staakt zijn bemoeienis.

In de tussentijd vinden er op verzoek van W&I een aantal gesprekken plaats met de GGD omdat men de indruk heeft dat hier sprake is van een psychische problematiek, omdat het gezin zich zo vastgebeten heeft in de zaak, dat zij hun eigen belangen uit het oog zijn verloren. Ook de GGD doet met een aantal gesprekken moeite om openheid in de situatie te krijgen. Het gezin is daar echter niet ontvankelijk voor. De GGD rapporteert hierover en ziet geen aanleiding/kansen voor hulpverlening. De GGD adviseert nu wel om de familie financieel te ondersteunen en uit de problemen te helpen. De GGD vindt dat de familie Vos gebaat zou zijn geweest bij erkenning van de onrechtvaardigheid van de situatie waarin Vos zich bevindt. De gemeente heeft rechtmatig gehandeld, maar in dit ene specifieke geval zou de familie Vos uit de stelling kunnen komen als de gemeente begrip toont en de conclusie daaraan verbindt dat ondersteuning gerechtvaardigd zou zijn. Dat is niet hetzelfde als rechtmatig.

Tijdens de rechtszaak die Vos heeft aangespannen wordt de ontruiming aanvankelijk opgeschort om ruimte te scheppen voor overleg met de gemeente. Als de ontruiming toch plaats lijkt te vinden besluit Vos om de kwestie groot in de media te brengen. In juli 2015 wordt de wethouder erbij betrokken. Op 15 juli vindt een gesprek plaats. De uitkomst van het gesprek is dat meneer Vos een uitkering aanvraagt. Op 16 juli wordt de uitkering toegekend onder voorwaarde van een schuldhulptraject. Er wordt een intake in de schulden gedaan.

De woningcorporatie wil geen regeling treffen voor de huurschuld. Op 17 juli verstrekt de gemeente leenbijstand om de schuld aan de woningbouwverenging te voldoen.

. Bij W&I vindt men het vanuit moreel oogpunt lastig dat er nu leenbijstand wordt verleend die niet op een juridische argumentatie is gebaseerd. Het zou het verkeerde gedrag belonen. Bovendien zal bij accountantscontrole de basis van de beslissing worden betwijfeld. Het verlenen van leenbijstand ten behoeve van het aflossen van schulden valt buiten de gronden voor het verlenen van leenbijstand..

Alternatieven:

In de documentaire Sta me bij over de sociale dienst in Zutphen worden twee medewerkers gevolgd. De ene medewerker staat voor de nieuwe zakelijkheid. Ze hamert op eigen verantwoordelijkheid en schrikt er ook niet voor terug om sancties op te leggen. De andere medewerker is juist erg meegaand om op die manier zijn klanten te motiveren om wat van hun leven te maken. In de casus van de familie Vos worden deze twee houdingen afgewisseld. Op het ene moment voert een coulante houding de

boventoon, op het andere moment wordt een strikte lijn gekozen. De woonkostenbijdrage werd toegekend zonder dat de benodigde gegevens over de hypotheekrente aftrek werden verstrekt. De teveel uitgekeerde woonkostenbijdrage is niet teruggevorderd. Er is bijzondere bijstand verstrekt voor de opslag van de containers terwijl de familie Vos net € 23.000 had ontvangen. Er is leenbijstand verleend ten behoeve van de huurschuld.

. Op andere momenten laat de gemeente zich juist van zijn strikte kant zien. De uitkering wordt in 2007 gestopt omdat hij zich niet aan zijn afspraken houdt. Er wordt in 2015 niet ambtshalve een uitkering verstrekt. Hij moet opnieuw een uitkering aanvragen. Die strikte houding is er ook bij andere publieke instellingen. De woningcorporatie eist de volledige huurschuld op. De medewerker van OSS stelt dat de monopolie positie van NUON bij de stadsverwarming bijdraagt aan een compromisloze houding bij achterstanden. In andere gemeenten wordt eerder meegewerkt door de energie leverancier, omdat hun klanten gemakkelijk bij een andere leverancier terecht kunnen. Hier wordt sneller gekozen voor afsluiting.

De medewerker van Ondersteuning Stabilisering Schulden meent dat meer bereikt zou kunnen zijn als vanaf het begin af aan duidelijker was gecommuniceerd en helder de grens was gesteld.

De medewerker van de GGD spoort de dienst W&I juist aan om de familie coulant te ondersteunen. Het is onduidelijk hoe het oordeel van andere professionals in het sociaal domein meeweegt in het oordeel van de Dienst Werk en Inkomen.

De casus van de familie Vos laat zien dat een afwisseling van de coulante en de strenge houding geen goede uitkomst oplevert. Het betekent dat de gemeente wel meer geld kwijt is (woonkostenbijdrage, leenbijstand), maar dat er toch geen nieuw perspectief ontstaat voor de bewoner.

Wat zich hier wreekt is dat de familie Vos de veronderstellingen van zowel de coulante als de strikte aanpak logenstraft. De veronderstelling van de coulante aanpak is die van wederkerigheid. Als de gemeente een bewoner tegemoet komt, zal de bewoner eerder geneigd zijn om de gemeente tegemoet te komen en mee te werken aan zijn eigen zelfredzaamheid. Dit gevoel van wederkerigheid is bij de familie Vos afwezig omdat meneer Vos overtuigd is van een enorme schuld van de gemeente aan hem. Maar ook de veronderstelling van de strikte aanpak klopt niet. Het idee onder de nadruk op eigen verantwoordelijkheid is dat als mensen de gevolgen van hun gedrag voelen, ze hun gedrag zullen aanpassen. Voor meneer Vos is zijn eigen gelijk echter veel belangrijker dan zijn eigen belang. Hij doet dan ook allerlei dingen die overduidelijk niet in zijn belang zijn, zoals het niet aanvragen van een uitkering.

In Almere zijn er gemakkelijk nog 8 dossiers te vinden zoals die van de familie Vos. Het is de vraag of voor die gevallen niet een alternatieve benadering moet worden ontwikkeld. De inspiratiebron daarvoor ligt bij de 'bemoeizorg'. Als mensen zichzelf schaden is een andere opstelling van de overheid nodig dan een keuze tussen toegeven aan onredelijke eisen of iemand aan zijn lot overlaten. Deze werkwijze lijkt sterk op de oplossing die inmiddels gekozen is in deze casus.

In deze derde bemoeizorg variant wordt de wederkerigheid hersteld doordat maatwerk (soepele omgang met de regels) altijd wordt aangevuld met een beperking van de speelruimte van de burger. Het kan daarbij gaan om zelfbinding. In de geestelijke gezondheidszorg zijn hier veel voorbeelden van. Iemand met anorexia mag thuis wonen, maar ze tekent ervoor dat ze gedwongen wordt opgenomen als ze minder weegt dan een bepaald gewicht. Iemand krijgt een woning, maar die staat op naam van de

zorgaanbieder. Het is daarom makkelijker iemand te ontruimen als hij of zij zich niet aan afspraken houdt.

Zo had de woonkostenbijdrage in 2006 kunnen worden verstrekt onder voorwaarde dat iemand in budgetbeheer gaat. Het was ook mogelijk geweest om wel ambtshalve een uitkering te verstrekken in het voorjaar 2015, maar dan wel automatische overmaking door te voeren aan de ontvangers van de vaste lasten.

Bij een bemoeizorg variant hoort ook dat gekeken wordt naar de mogelijkheden om te zoeken naar vertrouwenspersonen die wel toegang kunnen krijgen tot de gesloten wereld van de familie Vos om hen op andere gedachten te brengen. Een mogelijkheid hiervoor is het inschakelen van een ervaringsdeskundigen. Een andere mogelijkheid is het organiseren van een eigen krachtconferentie.

Ook is het denkbaar om in dergelijke gevallen in een vroeg stadium de persoonlijke beleving van onrecht te erkennen zonder daarin de rechtmatigheid te betwijfelen. Op basis van een psychologisch advies van de GGD kan W&I besluiten om er op te vertrouwen dat de familie Vos zich op eigen kracht zal herstellen met een in de tijd beperkte ondersteuning zonder nadere voorwaarden. Dit vertrouwen is gebaseerd op de redenering dat erkenning van onrechtvaardige situatie een persoon weer tot rust brengt en dat zo'n erkenning van een beleving niet hetzelfde is als erkenning van vermeende onrechtmatigheid.

Deze hulpmiddelen bieden geen garantie tot succes. Maar het biedt wel iets meer kans op succes dan het afwisselen van een coulante en een strikte houding. Of er gekozen wordt voor bemoeizorg is ook afhankelijk van de gezinssituatie. Bij de familie Vos zijn er twee meerderjarige kinderen in het spel die nu zonder perspectief thuis op de bank zitten, en theoretisch nu allebei een rechtmatig beroep op de bijstand kunnen doen.

Beoordeling door de deelnemers

Omdat de casus van de familie Vos zo lang loopt, zijn de verschillende winden waaien op het terrein van werk en inkomen helder in de casus terug te vinden. In 2002 was de gemeente coulanter. Later stond veel meer het bewaken van de toegangspoort tot de verzorgingsstaat voorop. Opvallend is ook dat het in al die jaren slecht gelukt is om het vertrouwen te winnen van de bewoner. Het blijkt ook niet gemakkelijk om de professionele oordelen van de andere professionals uit het sociale domein (zoals de medewerker van de GGD) mee te nemen in de eigen afweging van de dienst. Uiteindelijk wordt de patstelling pas doorbroken na een gesprek met de wethouder. Het is de vraag of er niet veel gewonnen had kunnen worden met investering in een vertrouwenspersoon. Bij de WMO is de mogelijkheid om een cliëntondersteuner in te schakelen. Dat kan in zulke gevallen ook een uitkomst bieden. Een andere mogelijkheid is een eigen kracht conferentie waarbij ook het netwerk van de bewoner wordt betrokken. Die omgeving heeft immers ook belang bij een oplossing omdat de ouders van de mevrouw Vos geld hebben gegeven om rond te komen in de periode dat er geen (aanvullende uitkering) werd verstrekt. Doordat de rechtmatigheidsvraag dominant is, komen alternatieve oplossingen om de patstelling te doorbreken minder naar voren. Zo had ook mevrouw Vos een uitkering aan kunnen vragen. Hoe meer de bewoner kiest voor een strijdmodel, hoe meer bij Werk en Inkomen ook een juridische opstelling dominant wordt. Door op zulke momenten andere partijen erbij te betrekken (familie, wijkteam, GGD) kan een loopgravengevecht wellicht worden voorkomen. Zo kan escalatie van de problemen met extra kosten voor de gemeente worden voorkomen.

Casus Pascal de Waal (gefingeerde naam)

Pascal de Waal wordt 24 februari 2015 ontruimd op last van de bank. Voor de ontruiming is aandacht van de pers omdat Pascal al voor de ontruiming de publiciteit heeft gezocht en zijn huis heeft gebarricadeerd. Bij de ontruiming worden zijn spullen in twee containers opgeslagen. Pascal weet niet wat er met de containers is gebeurd. Hij houdt de gemeente Almere verantwoordelijk voor de verdwijning van de containers. Na zijn ontruiming vraagt Pascal een uitkering van de gemeente. De aanvraag van 25 februari wordt om onduidelijke redenen niet geregistreerd. Op 19 maart wordt een nieuwe aanvraag ingediend. De beoordeling van de aanvraag duurt lang omdat zijn woonadres moet worden vastgesteld. Hij huurt na de ontruiming een kamer bij zijn buurvrouw. Op 27 maart 2015 is uiteindelijk de intake en krijgt hij een voorschot op zijn uitkering. Door de afdeling handhaving worden huisbezoeken afgeleverd. Hij is daarbij niet thuis. De beoordeling van de aanvraag duurt daarom langer dan de wettelijke termijn. Uiteindelijk wordt op 3 juli 2015 een besluit genomen tot verstrekken van de uitkering.

De gemeente heeft in een brief van 1 september 2015 hiervoor excuses aangeboden. Ook is eerder een dwangsom betaald.

In de zomer van 2015 ontstaat een nieuw probleem. Zijn buurvrouw overlijdt. De erven van de buurvrouw willen het huis verkopen. Ze willen dat de heer De Waal vertrekt en zich uitschrijft. Hij weigert zich uit te schrijven. Uiteindelijk schrijft hij zich uit. Hij wil dat de gemeente een huis voor hem regelt. Hij ketent zich vast aan het stadhuis en krijgt nadat hij eerst een waarschuwing heeft gekregen een stadhuisverbod. Van 4 september 2015 tot 4 september 2016.

De ombudsman is inmiddels betrokken bij de casus. Op basis van het ontbreken van een woonruimte, zou de uitkering van de heer De Waal moeten worden stopgezet. Er is ook het vermoeden dat hij buiten Almere verblijft. Op verzoek van de Ombudsman wordt de uitkering niet gestopt. De heer de Waal wordt aangemeld bij Tractio voor een intake om zijn leven op orde te krijgen. In oktober ontstaat een nieuw conflict. De heer De Waal wil dat zijn uitkering wordt overgemaakt op een andere rekening omdat hij niet vrij kan beschikken over de opgegeven rekening. De dienst W&I stort alleen bij hoge uitzondering een uitkering op een andere rekening. De benodigde gegevens (bewijs dat rekening niet vrij is, verklaring dat de eigenaar van de rekening toestemming geeft voor ontvangst van de uitkering) worden niet ingeleverd. Het verzoek wordt afgewezen.

In november ontstaat een nieuw conflict. De aangeboden kamer voldoet volgens de heer De Waal niet. Het raam sluit niet goed en het onderhoud is slecht. Hij wil een sociale huurwoning, maar heeft geen geld om zich in te schrijven als woningzoekende en om urgentie aan te vragen. Uiteindelijk vindt hij zelf een kamer.

De ombudsman heeft nieuwe gesprekken met de heer De Waal. Daarbij houdt de heer De Waal zich niet aan zijn afspraken. Hij heeft beloofd namen van ambtenaren niet publiek te maken, maar hij doet dat wel. De heer De Waal wordt gesteund door de actiegroep De Wil Nu die actie voert tegen de participatiewet. Ook de naam van de medewerker van de ombudsman wordt publiek gemaakt. De medewerker van de dienst W&I besluit om geen werk te maken van de publicatie van haar naam om escalatie te voorkomen.

Nu hij een kamer heeft en een uitkering blijft vooral de klacht nog open staan dat de gemeente verantwoordelijk is voor de verdwijning van de containers na de ontruiming. In een laatste interview dat op Youtube is geplaatst (26 april 2016) geeft de heer De

Waal toe dat de gemeente daar niet verantwoordelijk voor is geweest, maar dat de opdrachtgever van de ontruiming (De Bank) daar verantwoordelijk voor is geweest.

Alternatieven:

De casus van de heer De Waal lijkt op de casus van de familie Vos. Ook hier betreft het een bewoner die vast zit in zijn eigen gelijk. Het verschil is dat de heer De Waal een man alleen is en de familie Vos twee meerderjarige kinderen in huis heeft wonen.

Ook bij de casus van de heer De Waal heeft de dienst W & I soms een coulante houding (uitkering wordt voortgezet ondanks helderheid over verblijfplaats) en soms een strikte houding (stadhuisverbod en de uitkering wordt pas toegekend als helderheid is over de verblijfplaats, ook al het verkrijgen van die helderheid het verstrijken van de termijn.)

Door de stortvloed van verwijten van de heer De Waal is het moeilijk om uit het strijdmodel te komen. De betrokkenheid van Wil Nu helpt daarbij niet. Toch was het mogelijk om soms te kijken naar de vraag achter de vraag. Bijvoorbeeld bij het verzoek om een andere rekening. Zo had meneer De Waal budgetbeheer of een berekening van de beslagvrije voet door een Sociaal Raadsman aangeraden kunnen worden om te voorkomen dat een schuldeiser beslag legt op het hele inkomen.

Het dilemma hierbij is dat in de communicatie met de heer De Waal strikte helderheid vereist is omdat hij woorden snel verdraait, terwijl het zoeken naar een oplossing voor de vraag achter de vraag een open communicatie vereist. Nu wordt de strikte lijn gevolgd. De dienst heeft aangegeven niet meer te reageren op mails of post over de oude klachten. Een van de lessen die uit de zaak getrokken kon worden is dat de relatie met de heer De Waal beter werd vanaf het moment dat er een aanspreekpunt, een regisseur was aangewezen binnen de gemeente.

De ombudsman is op dit moment het dossier aan het afsluiten, maar weet nog niet hoe het afgesloten gaat worden.

Beoordeling casus door de deelnemers

De deelnemers oordelen positief over het feit dat op een gegeven moment een medewerker contactpersoon is geworden voor Pascal de Waal. De deelnemers vinden ook dat de gemeente erg zijn best heeft gedaan voor Pascal de Waal. Bijvoorbeeld door hem een uitkering te verstrekken toen zijn woonsituatie onduidelijk was. Wel wordt er gedacht dat er nog vaker gekeken had kunnen worden naar de vraag achter de vraag. Zoals bij het verzoek om uitbetaling op een ander rekening nummer. Als het ging om beslag dat op de rekening lag door schuldeisers had een berekening van de beslagvrije voet een alternatief kunnen zijn. Tegelijkertijd wordt de vraag gesteld hoe ver de gemeente moet gaan om te voorkomen dat iemand dingen doet die niet in zijn eigen belang zijn (door bijvoorbeeld gegevens niet te verstrekken) Er is ook een eigen verantwoordelijkheid. Bij een man alleen is die eigen verantwoordelijkheid groter dan wanneer er ook kinderen in het spel zijn.

Algemene lessen:

- 1) experimenteer met leercirkels om casuïstiek te bespreken

Werk en Inkomen neemt geen deel aan de wijkteams. Wel loopt er op dit moment een pilot om de samenwerking te verbeteren. Het zou een goed begin zijn om op geregelde momenten casuïstiek te bespreken. Zo worden de lijnen korter en kunnen de

verschillende partijen in het sociaal domein beter kennis nemen van elkaars overwegingen. Dit kan de vorm krijgen van leercirkels. In die leercirkels wordt in zekere zin gedaan wat er in dit 3D-lab ook is gedaan: uit individuele casuïstiek lessen leren. Zo kan ook verkend worden wat er binnen de organisatie nodig is om meer ruimte te bieden voor maatwerk.

2) Kijk breder dan alleen de rechtmatigheid

Binnen Werk en Inkomen is de vraag naar rechtmatigheid van een beslissing dominant. De driehoek van het Instituut van Publieke Waarden kan helpen om oog te krijgen voor andere aspecten. Dat maakt de afweging rijker. Hetzelfde geldt voor het meewegen van het oordeel van andere professionals in het sociale domein.

3) Verken de mogelijkheden die de wet biedt

Een andere les is dat de wet veel mogelijkheden biedt voor maatwerk. Daarbij zou voorop moeten staan wat het doel is in een bepaalde casus. Zo is het wettelijk toegestaan om te individualiseren. Het is ook toegestaan om (tijdelijk) de kostendelersnorm niet toe te passen.

4) Voorkom een loopgravenoorlog door te kijken naar de vraag achter de vraag

Sommige bewoners zitten zo vast in hun eigen gelijk dat ze bereid zijn om hun eigen belang (en dat van hun naasten) op te offeren aan hun eigen gelijk. Het is in zulke gevallen zinnig om te verkennen wie de patstelling kan helpen doorbreken (familieleden door middel van een eigen kracht conferentie, andere medewerkers uit het sociaal domein of ervaringsdeskundigen).

5) Organiseer tegenkrachten om ingewikkelde casuïstiek te agenderen

Bij de bijeenkomst werd als algemene les genoemd dat verschillende instanties in het sociaal domein beter met elkaar moeten overleggen en de lijnen kort moeten houden. Om te voorkomen dat dit blijft hangen in een vroom voornemen is het goed om na te denken hoe tegenkrachten kunnen worden georganiseerd. Een hulpmiddel daarbij kan zijn om elk wijkteam het recht te geven voor een knipkaart voor vijf maatwerkoplossingen. Als een wijkteam gebruik maakt van die mogelijkheid dan wordt de beslissing van W & I even on hold gezet. Het kan daarbij gaan om een beslissing om een sanctie op te leggen, een kostendelersnorm toe te passen, geen uitkering te verstrekken of om participatiemaatregelen. Vervolgens wordt er een casuïstiek overleg georganiseerd waarin wordt gekeken naar alle leefdomeinen en de maatwerk kan worden georganiseerd. Door tegenkracht te organiseren in het wijkteam kan worden voorkomen dat een beslissing op het ene levensdomein schade oplevert op het andere levensdomein. Vervolgens kan de casuïstiek die hier wordt ingebracht ook weer worden geanalyseerd in de leercirkels.

6) Verken de organisatorische vereisten voor goede samenwerking

Mensen die elkaar kennen weten elkaar wel te vinden. Je kunt ook als organisatie de korte lijnen faciliteren. Dat kan bijvoorbeeld door organisaties in het sociaal domein

vaste contactpersonen te geven. Bij een ander 3 D Lab werd voorgesteld een persoon verantwoordelijk te maken voor de ingewikkeld maatwerk om zo te borgen dat wat in de ene zaak ontwikkeld wordt ook bekend is bij andere casuïstiek die om maatwerk vraagt.

7) Overleg met de accountant over de ruimte voor maatwerk

In de discussie over maatwerk geldt het oordeel van de accountant als een schrikbeeld. Wat als die beoordeelt dat een verstrekking niet rechtmatig was en dat gaat extrapoleren naar het hele bestand? Dat kan veel geld kosten. Overleg met de accountant kan dit schrikbeeld wegnemen en daarmee de ruimte voor maatwerk vergroten.

Respondenten:

Basa, David beleidsmedewerker Participatie, Werk en Inkomen, Gemeente Amsterdam
Bootsma, Daniel, Medewerker Sociaal wijkteam
Driessen, Robin, W&I
Faas, Ruben, Medewerker Sociaal Wijkteam
Gestel, Noëlle van, W&I
Heller, Kaloeke, Gemeentelijke Ombudsman
Jernberg, Wendy, W & I
Kaloe, Sunita (niet haar echte naam)
Meijer, Job, maatschappelijk werker Plangroep /OSS
Muis, Maarten Meewerkend voorman Team Ed (ervaringsdeskundigen) Amsterdam
Nieuweboer, Fer, Beleidsmedewerker Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Noord, Katarina van, Samen Veilig
Putten, Paul van Putten (advocaat Sunita Kaloe)
Rijk, Sjaak W&I
Scheer, Roelie, medewerker sociaal wijkteam
Senden, Ruben, Gemeentelijke Ombudsman
Wetering, Machteld van de, W&I

Amsterdam, 11 mei 2016