

Eindrapportage

Verkenning Regeling (wellicht wet)

Maatwerk Multiprobleem Huishoudens

Opdrachtgevers	Directeuren-generaal SZW, VWS, BZK en J&V
Project	Verkenning Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens
Rapport	Eindrapportage Verkenning
Datum	15 maart 2019

Inhoud

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding	5
2. Probleembeschrijving	6
2.1. Probleemformulering	6
2.2. Het probleem geïllustreerd vanuit casuïstiek	6
2.3. Geconstateerde knelpunten voor de sociaal werker	9
3. Relevante oplossingsrichtingen en scenario's	12
3.1. Nieuwe werkpraktijk en samenhangende veranderaanpak	13
3.2. De prioritaire oplossingsrichtingen	15
3.2.1. Time-outbevoegdheid	15
3.2.2. Wettelijke afwijkingsbevoegdheid	17
3.2.3. Landelijk escalatieteam	18
3.2.4. Oplossingen voor informatiedeling en tuchtrecht binnen grenzen privacywetgeving	20
3.2.5. Overbruggingsbudgetten op het snijvlak van regelingen	21
3.3. Overige gewenste (flankerende) maatregelen	23
4. Advies voor vervolg	25
4.1. Inhouds- en tijdsreliëf oplossingsrichtingen	26
4.2. Programmatische aanpak door interdepartementaal team	27
4.3. Vervolgstappen korte termijn	28
Bijlagen	29
Bijlage 1. Opdracht en scope Verkenning	29
Bijlage 2. Gevolgde aanpak	30
Bijlage 3. Juridische reflectie op de voorgestelde oplossingsrichtingen	31
Bijlage 4. Omvang en impact problematiek: een indicatief beeld	42
Bijlage 5. Geraadpleegde literatuur	44
Bijlage 6. Geïnterviewden	46
Bijlage 7. Samenstelling interdepartementale werkgroep	1
Bijlage 8. Gewenste situatie voor de professional	1
Bijlage 9. Groslijst oplossingsrichtingen	3

Managementsamenvatting

Het is voor sociaal werkers die inwoners ondersteunen bij zware, complexe en urgente meervoudige problematiek vaak erg moeilijk en tijdrovend en soms onmogelijk om tot een oplossing of verlichting van de problematiek te komen. Dit wordt veroorzaakt door het grote aantal betrokken partners, inzet op en vanuit deelproblemen, botsende visies en paradigma's en het ontbreken van een totaalbeeld op de problematiek. SZW, VWS, BZK en J&V hebben daarom de opdracht gegeven om in nauwe samenspraak met de betrokken stakeholders de mogelijkheden te verkennen om het systeem hier beter op in te richten.

De opdracht voor de Verkenning Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens luidt: *Verken een regeling, wet of voorziening met het doel de lokale professional (sociaal werkers) een mogelijkheid (of meerdere) te bieden om inwoners met complexe sociale en urgente problematiek, beter en eerder te kunnen helpen over domeinen heen.*

Het leveren van maatwerk voor multiprobleem-huishoudens is een apart vak met een eigen werkpraktijk, waarvoor het soms nodig is af te wijken van de regelgeving; en die afwijking behoeft in bepaalde gevallen legitimering. Het is niet met zekerheid te zeggen hoeveel huishoudens dit betreft en wat de daarmee gemoeide kosten zijn. Op basis van verschillende onderzoeken gaat het om circa 1 tot 4% van de huishoudens, waarbij de kosten van de ingezette hulpverlening naar schatting 3 tot 10 miljard euro per jaar bedragen.

Om inwoners met complexe en urgente sociale problematiek beter en eerder te kunnen helpen over domeinen heen, is het noodzakelijk dat de sociaal werker/lokale regisseur beter wordt toegerust om in deze situaties tot een snelle en effectieve oplossing te komen.

Het Rijk kan hier op verschillende wijzen aan bijdragen door het volgende te realiseren:

- **Time-outbevoegdheid** – Een bevoegdheid voor gemeenten om complicerende interventies tijdelijk op te schorten, zodat tijd wordt gecreëerd om tot een maatwerkaanpak te komen en tevens een prikkel ontstaat voor betrokken actoren om daartoe snel afstemming te zoeken.
- **Overkoepelende wettelijke afwijkingsbevoegdheid** – Een instrument dat uitvoerders van verschillende wetten expliciet legitimeert om vanuit dezelfde bedoeling maatwerkoplossingen toe te passen voor complexe multiprobleem-huishoudens.
- **Landelijk escalatieteam** – Een team dat doorbraken kan forceren in situaties waarin dat lokaal niet is gelukt en waarbij landelijke uitvoeringsorganisaties onderdeel zijn van de patstelling.
- **Oplossingen voor informatiedeling en tuchtrecht** – In afstemming met en in aanvulling op andere trajecten (zoals het traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy (UPP)) knelpunten voor informatiedeling oplossen, zodat maatwerk voor multiprobleem-huishoudens eenvoudiger wordt. Dit in samenhang met meer integraal tuchtrecht (om zo de angst te verminderen voor informatiedelen onder professionals).
- **Overbruggingsbudget(ten) op het snijvlak van regelingen** – Een instrument om snel de gewenste ondersteuning voor de burger te kunnen inzetten zonder dat moet worden gewacht op de uitkomst van discussies over 'wie betaalt'. Het gaat om een landelijke voorziening, gevormd door een zeer beperkt deel van in ieder geval de budgetten WMO, WLZ en ZVW.

Deze oplossingsrichtingen vullen elkaar logisch aan en zijn opgebouwd vanuit het streven om de casuïstiek zo veel mogelijk lokaal oplosbaar te maken (door middel van een door het Rijk te creëren voorziening of regeling) en pas als dat niet mogelijk is het oplossen van de casus naar het Rijk te escaleren.

De time-outbevoegdheid creëert zowel een drukmiddel om de betrokken actoren om tafel te krijgen als tijd om samen een passende maatwerkoplossing te vinden. De wettelijke afwijkingsbevoegdheid legitimeert overheidsactoren om binnen de eigen opdracht en bevoegdheden en in afstemming met andere actoren maatwerkoplossingen toe te passen bij urgente sociale multiproblematiek.

Het landelijk escalatieteam vormt een sluitstuk dat knopen kan doorhakken als de actoren die lokaal om de tafel genodigd zijn niet tot een gedragen oplossing weten te komen; en zorgt tevens voor systeemleren. De oplossingen voor informatiedeling bieden zowel op lokaal niveau als voor de leden van het landelijk escalatieteam de noodzakelijke basis om informatie te mogen delen die nodig is voor het oplossen van de casus. Overbruggingsbudgetten tot slot bieden een mogelijkheid om, als er wel consensus is over de gewenste hulpverlening maar nog niet over de vraag vanuit welke regelingen die bekostigd moet worden, de gewenste hulp snel te kunnen inzetten en pas daarna uit te (laten) zoeken onder welke regeling de kosten daarvan vallen.

De effectiviteit van deze oplossingen kan nog worden versterkt door een aantal flankerende maatregelen, waarvan een aantal ook al vanuit andere trajecten wordt ingezet en waarvan een deel ook inzet van het Rijk vraagt:

- Afspraken maken met landelijke organisaties over hun opdracht in het realiseren van werken volgens de Bedoeling van de transformatie van het sociaal domein.
- Opleiden en certificeren (extra impuls).
- Landelijk register van escalatiefunctionarissen doen aanleggen.
- Benaderen van verschillende oplossingsrichtingen in een samenhangende veranderaanpak.
- Schuldregie bij één gemeentelijk regisseur (in samenwerking met Programma Samenwerking Brede Schuldenaanpak).

Onderstaande figuur toont de gewenste situatie:



In december 2018 is een tussenrapportage waarin bovengenoemde oplossingsrichtingen zijn beschreven voorgelegd aan de opdrachtgevers. In deze eindrapportage zijn de genoemde oplossingsrichtingen voorzien van een gedeeld juridisch perspectief en een tijdsreliëf. De verschillende oplossingsrichtingen vergen verschillende inzet en doorlooptijd. Om te voorkomen dat wordt gewacht met nemen van maatregelen tot de wetswijzigingen ingaan, is in het tijdsreliëf aangegeven welke activiteiten gelijktijdig met het werken aan de wetsvoorstellen kunnen worden gestart. Voor de nader uit te zoeken kwesties en vervolgstappen wordt een programmatische aanpak voorgesteld, gecoördineerd vanuit een interdepartementaal (kern)team.

1. Inleiding

Het is voor sociaal werkers die inwoners ondersteunen bij zware, complexe en urgente meervoudige problematiek vaak erg moeilijk en soms onmogelijk om tot een oplossing of verlichting van de problematiek te komen.¹ En als dat wel lukt, dan gaat daar heel veel tijd overheen. Voor ruim 95% van de (enkelvoudige) casussen voldoet het systeem, maar voor 1 tot 4% biedt het systeem onvoldoende mogelijkheden om snel en effectief oplossingen en verbeteringen te kunnen bieden over de domeinen heen. Gemeentelijke sociaal werkers hebben immers geen mandaat om over de domeinen heen te kunnen beslissen of elkaar tegenwerkende interventies van uitvoeringsorganisaties op te schorten.

Dit probleem is het meest pregnant voor de professional binnen de wijkteams (zie § 2.3.). De veelheid aan wetten, regels (landelijk en gemeentelijk) en routines van betrokken uitvoeringsorganisaties maken het voor de sociaal werkers in de wijkteams conflicterend en complex om tot een oplossing op maat te komen. Daarbij kennen de wetten verschillende beleidsdoelen, uitvoeringseisen en achterliggende opvattingen t.a.v. de positie (verantwoordelijkheid, rechten en plichten) van burgers, overheid en maatschappij (paradigma's). Het duurt daardoor te lang, en is soms zelfs onmogelijk, om een passende oplossing te vinden voor de problematiek van de inwoner. Met hoge kosten, verdergaande verslechtering van de problematiek van de inwoner en nog meer kosten tot gevolg.

Dus, het grote aantal betrokken partners, inzet op en vanuit deelproblemen, botsende visies en paradigma's en het ontbreken van een totaalbeeld op de problematiek belemmeren adequate oplossingen en verbeteringen.²

De DG's van de ministeries van SZW, VWS, BZK en J&V hebben daarom opdracht gegeven om in nauwe samenspraak met de betrokken stakeholders de mogelijkheden te verkennen om het systeem hier beter op in te richten. De opdracht voor de Verkenning Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens luidt:

Verken een regeling, wet of voorziening met het doel de lokale professional (sociaal werkers) een mogelijkheid (of meerdere) te bieden om inwoners met complexe sociale en urgente problematiek, beter en eerder te kunnen helpen over domeinen heen.

Er lopen diverse trajecten vanuit het Rijk die gericht zijn op onderzoek naar of verbetering van (onderdelen van) de problematiek waarop deze Verkenning zich richt. In de Verkenning is daarmee rekening gehouden en gefocust op wat aanvullend gewenst is.

¹ Zie paragraaf 2.2. voor enkele voorbeelden. Wij realiseren ons terdege dat een (klein) deel van de meervoudige problematiek in het sociaal domein niet oplosbaar is. De oplossingsrichtingen waar het in deze Verkenning over gaat, betreffen de belemmeringen die de professional ervaart om maatwerk te kunnen leveren.

² Rechtvaardigheid, redelijkheid en maatschappelijk rendement kunnen – naast eventuele andere – als criteria worden gesteld voor het bepalen wat adequate oplossingen of verbeteringen zijn.

In dit eindrapport beschrijven wij de belangrijkste oplossingsrichtingen die uit de Verkenning naar voren zijn gekomen en hun onderlinge samenhang. Door juristen vanuit de betrokken departementen is een juridische reflectie op deze oplossingsrichtingen gegeven die in deze rapportage is verwerkt. Vervolgens wordt geschetst hoe de volgende stappen richting de voorgestelde oplossingen vormgegeven zouden kunnen worden.

2. Probleembeschrijving

2.1. Probleemformulering

Het probleem waarvoor in deze Verkenning oplossingen zijn gezocht, is dat van de sociaal werker die de opdracht heeft inwoners met complexe en urgente sociale problematiek te helpen en die daarvoor een aanpak moet kunnen vormgeven die over domeingrenzen heen reikt.

Het is voor sociaal werkers die inwoners ondersteunen bij zware, complexe en urgente meervoudige problematiek vaak erg moeilijk en tijdrovend en soms onmogelijk om tot een oplossing of verlichting van de problematiek te komen. Dit wordt veroorzaakt door met name het grote aantal betrokken partners die ieder vanuit hun (wettelijke) opdracht inzetten op deelproblemen vanuit botsende visies en paradigma's en door het ontbreken van een totaalbeeld op de problematiek.

Het leveren van maatwerk voor multiprobleem-huishoudens is een apart vak met een eigen werkpraktijk, waarvoor het soms nodig is af te wijken van de regelgeving; en die afwijking behoeft in bepaalde gevallen legitimering.

Het is niet met zekerheid te zeggen hoeveel huishoudens dit betreft en wat de daarmee gemoeide kosten zijn. Op basis van verschillende onderzoeken gaat het om circa 1 tot 4% van de huishoudens, waarbij de kosten van de ingezette hulpverlening naar schatting 3 tot 10 miljard euro per jaar bedragen.

Om inwoners met complexe en urgente sociale problematiek beter en eerder te kunnen helpen over domeinen heen is het noodzakelijk dat de sociaal werker/lokale regisseur beter wordt toegerust om in deze situaties tot een snelle en effectieve oplossing te komen.

2.2. Het probleem geïllustreerd vanuit casuïstiek

In eerdere onderzoeken en rapporten zijn tientallen casussen van multiprobleem-huishoudens beschreven. Ondanks dat elke casus anders is, geven deze casussen een goed beeld van de factoren waardoor het voor de sociaal werker moeilijk en soms ondoenlijk is om snel adequate hulp te kunnen bieden. Onder 2.3. worden die factoren beschreven. In deze paragraaf zijn als illustratie enkele gestileerde casussen beschreven.

Casus 1: Dreigende huisuitzetting voor kwetsbare vrouw met jonge kinderen

Een vrouw (32, 2 jonge kinderen) heeft schulden bij Belastingdienst, UWV, CJIB, de woningcorporatie en het energiebedrijf. De schulden zijn ontstaan in 2015, toen haar partner vertrok en de vrouw aan een postnatale depressie leed. De schulden hebben zich sindsdien opgestapeld. De energie is sinds enige tijd afgesloten. Het gezin redt zich met een campingbrander en kaarsen.

Vervolgens dreigt huisuitzetting door de huurachterstand en vanwege (klachten van burens over) haar risicovol gedrag na de energieafsluiting. Bij ontruiming zullen de kinderen uit huis worden geplaatst, omdat er geen veilige woonomgeving is. Wat begint bij schulden en mentale gezondheidsissues escaleert tot ingrijpende gevolgen voor het gezin en leidt tot hoge maatschappelijke kosten voor maatschappelijke opvang en jeugdzorg.

Om tot een passende aanpak te komen voor het gezin is overleg nodig met Jeugdhulp, Belastingdienst, UWV, CJIB, GGZ, SVB, woningcorporatie, gemeente, school en huisarts. Huisuitzetting op dit moment zal tot escalatie van de problemen van moeder en kinderen leiden en maakt oplossing complexer.

De sociaal werker zal al deze partijen moeten benaderen en bewegen tot overleg op korte termijn, wil de huisuitzetting voorkomen worden. Het overleg zal alleen tot een passende aanpak leiden als de betrokken partijen bereid en bevoegd zijn om informatie te delen en om ieder voor het eigen deel maatwerk te leveren.

Casus 2: Doolhof bekostiging van woonvorm zoon leidt tot uitputting gezin

Jongeman, 19 jaar, heeft diagnose PDDNOS en woont bij moeder die hem 7 x 24 uur begeleidt. Jongere broer kan het soms even overnemen, anderen accepteert hij nauwelijks. Hij is voortdurend gespannen, wat snel uitloopt op fysieke en verbale agressie. Heeft geen inzicht in eigen beperkingen en is onvoldoende zelfredzaam, kan niet aangeven wanneer hij hulp nodig heeft en is niet in staat om afnemende psychische stabiliteit te signaleren. Hij heeft hoog risico op decompensatie en kan dan een bedreiging vormen voor zijn eigen veiligheid en zijn omgeving.

Op zijn 18^e verjaardag is pgb-zorg 40 uur van de Jeugdwet omgezet naar de Wmo. Poging tot enkele uren dagbesteding mislukt, omdat hij daar te angstig voor is. Moeder kan de zorg fysiek en mentaal niet langer aan en koerst al anderhalf jaar op uithuisplaatsing. In het dorp is een beschermde behandel-woonlocatie waar hij of met Wlz of onder de zorgverzekering opgenomen kan worden. Hij komt echter niet in aanmerking voor Wlz-indicatie omdat zijn IQ te hoog is. Voor plaatsing via de zorgverzekering komt hij alleen in aanmerking als hij eerst 3 jaar ononderbroken psychiatrische behandeling heeft gehad. Dat is niet het geval. Er wordt geprobeerd een ambulante GGZ-begeleider te introduceren. Dit gaat moeizaam, omdat de jongen hem niet accepteert, wat 2x tot onderbreking van de begeleiding leidt. Omdat het nog lang zal duren voordat hij in de beschermde behandelvorm terecht kan, wordt een indicatie beschermd wonen aangevraagd. Dit betekent wel dat hij niet in het eigen dorp zal worden geplaatst. Intussen zijn moeder en broer zodanig overbelast dat ernstige fysieke klachten zijn ontstaan en zij hem niet langer kunnen begeleiden.

De casusregisseur ziet de situatie escaleren – terwijl al wel een geschikte behandel-woonplek in beeld is – omdat het uitzoeken vanuit welke wet dit bekostigd kan worden een doolhof is.

Casus 3: Schuld door administratieve fout

Vrouw vraagt ombudsman om hulp. Ze is afhankelijk van een WAO-uitkering. Ondanks vele tegenslagen redt ze zich. Doet vrijwilligerswerk. In 2014 helpt ze een dakloze vriend met psychische problemen. Ze kan hem geen onderdak bieden. Om te voorkomen dat hij administratieve problemen krijgt, biedt ze hem een postadres aan. Ze schrijven de man daarvoor gezamenlijk in op het stadsdeelkantoor en de man logeert op verschillende adressen in zijn netwerk. Later krijgen de twee een relatie. De man trekt in 2016 twee maanden op proef bij de vrouw in. Ze trouwen in juli 2017. De vrouw stelt het UWV hier direct van op de hoogte. Ze weet dat haar uitkering gekort zal worden, omdat haar echtgenoot een inkomen meebrengt.

In augustus 2017 bericht het UWV dat haar uitkering gekort zal worden vanwege wijziging in de samenstelling van haar huishouden. In november 2017 bericht het UWV de vrouw dat zij een bedrag van circa € 28.000 moet betalen, omdat ze de afgelopen drie jaar te veel uitkering zou hebben ontvangen. Ze ontvangt daarom een terugvordering en een boete. Navraag bij het stadsloket wijst uit dat er in 2014 geen postadres maar een inschrijfadres is verstrekt. De vrouw doet een correctieaanvraag voor de BRP, maar die wordt afgewezen.

De ombudsman merkt op dat de vrouw onnodig veel negatieve gevolgen ondervindt doordat het UWV pas na drie jaar acteert op de inschrijving van haar vriend. Als het UWV al in 2014 had laten weten uit te gaan van samenwonen, had ze direct kunnen handelen. Nu is de schuld zo opgelopen dat schuldhulpverlening vreest dat dit gezin deze situatie niet te boven zal komen.

De ombudsman vraagt de gemeente nogmaals de inschrijving te wijzigen. Die oordeelt echter dat niet vaststaat dat er een fout is gemaakt bij de inschrijving, en volgens de wet kan een inschrijving in de BRP alleen gecorrigeerd worden als er verwijtbaar een fout is gemaakt bij de gemeente. Helaas is het gesprek dat destijds tussen het echtpaar en de balied medewerker heeft plaatsgevonden niet meer te reconstrueren.

Hoewel hij niet bevoegd is over het UWV, benadert de ombudsman zijn contacten bij het UWV en vraagt hen mee te denken. Het UWV zet in op een vermogensonderzoek om te bekijken welk deel van de vordering de vrouw redelijkerwijs kan betalen. De ombudsman neemt hiermee geen genoegen, omdat de situatie niet was geëscaleerd als het UWV eerder had gehandeld. Hij legt de zaak voor aan de RvB van het UWV.

Wanneer ook de RvB geen mogelijkheid ziet om de vrouw zonder wijziging in de BRP buiten vordering te stellen, concludeert de ombudsman dat de wet uitvoerders te weinig ruimte laat voor maatwerk. Hij vraagt daarom de SG's van SZW en van VWS of zij wel mogelijkheid zien voor maatwerk door UWV. Uiteindelijk wijst de SG van BZK erop dat de wet wel degelijk ruimte biedt voor maatwerk. Hoewel wettelijk is vastgelegd dat de BRP enkel gewijzigd kan worden wanneer de aangifte niet of verkeerd verwerkt is, biedt de wet bestuursorganen echter wel de mogelijkheid om van de BRP af te wijken als een goede vervulling van hun taak door – ook in de wet opgenomen – verplicht gebruik van de BRP wordt belet. Hierdoor kan het UWV in de zaak van de vrouw maatwerk bieden en de schuld en boete van de vrouw buiten invordering te zetten.

De casus toont aan dat wettelijke afwijkingsruimte vaak onbekend en moeilijk vindbaar is.

2.3. Geconstateerde knelpunten voor de sociaal werker

Uit de interviews en ontwerp sessies binnen deze Verkenning, ondersteund door beschikbare literatuur (onderzoeken, rapportages), blijken de volgende belemmerende factoren voor de professional om bij complexe problematiek snel passende hulp te kunnen bieden:

- A.** Gebrekkige opdracht en mandaat en ontbrekende bevoegdheid en rugdekking om bij een veelheid aan betrokken instanties en (onsamenhangende) wet- en regelgeving in samenwerking met die instanties maatwerk te mogen bieden voor inwoners met complexe en urgente sociale problematiek.

- **Professionals hebben niet het mandaat om tot een maatwerkaanpak te komen.**

Ook als professionals weten welk maatwerk moet worden geboden, hebben zij vaak onvoldoende mandaat om tot die aanpak te komen. Laat staan dat zij invloed kunnen uitoefenen op interventies van andere instanties.

Gewenste situatie:

De professional ervaart consequente steun vanuit de top voor werken vanuit Bedoeling.

De professional heeft geen angst voor gebrek aan rugdekking in de eigen organisatie als hij/zij op basis van zorgvuldige afweging maatwerk toepast. Bestuurlijk en vanuit de ambtelijke top wordt duidelijk gecommuniceerd dat maatwerk nodig is bij stapelen van problemen omdat een beperkte en formalistische uitleg van de wet tot ongewenste of onredelijke uitkomsten kan leiden. Waar wettelijke ruimte voor het bieden van maatwerk ontbreekt, wordt wetgeving aangepast. De professional ziet deze steun vertaald in de wijze van beoordelen en verantwoorden.

- **Het kost veel tijd om andere instanties te overtuigen van het werken volgens de Bedoeling van de wetten in het sociaal domein, i.p.v. volgens de letter van de specifieke wet en beleidsregel(s).**

Bij multiprobleem-huishoudens vormen de verschillende bepalingen van specifieke wetten en uitvoeringsbeleid samen onhanteerbare woorden en zinnen: de paradigma's verstaan elkaar niet. Uitvoerende instanties geven regelmatig aan geen ruimte te hebben om af te wijken van de wet; hardheidsclausules en afwijkingsbevoegdheid in wetten en uitvoeringsbeleid zijn niet op elkaar aangesloten.

De Bedoeling: bevorderen van zelfredzaamheid en economische zelfstandigheid, het beperken van maatschappelijke kosten door problemen preventief en op maat van het huishouden op te lossen, vertrouwen stellen in en mandaat geven aan de eerstelijnsprofessional die dicht bij het huishouden en het netwerk staat, de burger benaderen vanuit 1 plan en 1 regisseur.

Gewenste situatie:

De professionals die werken aan een multiprobleem hebben wettelijke ruimte voor maatwerk, vanuit een gedeelde bedoeling.

De professional die na zorgvuldige afweging en consultatie constateert dat de toepassing van het gangbare regime van wet- en regelgeving in een specifieke multiproblematiek-casus strijdig is met de bedoeling van die wet- en regelgeving, moet maatwerk kunnen leveren vanuit de bedoeling van de wet, zonder daarmee in strijd met de wet te handelen.

Er is een overkoepelende wettelijke afwijkingsbevoegdheid die de professional legitimeert om in afstemming met professionals vanuit andere organisaties en domeinen vanuit een gezamenlijke analyse en 'Bedoeling' maatwerk te leveren voor multiprobleem-huishoudens.

- **Er is geen gedeelde verantwoordelijkheid bij instanties voor samenwerking bij urgente 'onoplosbare' casuïstiek.**

De sociaal werker moet zelf puzzelen hoe de visie op het sociaal domein in werkbare daden om te zetten.

Een gezamenlijk paradigma voor multiproblematiek ontbreekt bij gemeenten en landelijke uitvoeringsorganisaties. De werkpraktijk voor complex en urgent maatwerk vraagt andere instrumenten en routines voor de sociaal werker, maar die worden niet georganiseerd over gemeentelijke en landelijke organisaties heen.

Een schijnbaar futiel praktisch gevolg dat veel energie kost: de sociaal werker krijgt veel loketten op zijn/haar weg. Hij/zij steunt in hoge mate op het eigen particuliere netwerk om met de juiste personen in contact te komen.

Bestuurders organiseren derhalve onvoldoende condities voor de professional.

Zoals bereikbaarheid en beschikbaarheid voor casusoverleg, een lage caseload voor complexe problematiek, juridisch mandaat om gegevens uit te wisselen, handelingsmandaat om af te wijken van bestaande regels en routines, een netwerk voor casusoverleg.

Structurele bruggen tussen organisaties ontbreken of zijn nog onvoldoende geoperationaliseerd. Het samenwerken op overheidsschulden is daarvan een belangrijk voorbeeld.

Gewenste situatie:

De professional kan snel en eenvoudig de juiste personen bij andere instanties bereiken en om de tafel krijgen. Bestuurders vertalen hun visie en opdracht in organisatorische instrumenten voor de sociaal werker.

Bereikbaarheid van de juiste personen moet bestand zijn tegen personele wisselingen en het moet niet afhankelijk zijn van persoonlijke netwerken om 'de juiste persoon' te kunnen vinden bij uitvoeringspartners. Idealiter creëren partners condities (opdracht en mandaat, communicatie en commitment in alle lagen) voor aangewezen functionarissen of teams om te kunnen samenwerken met andere organisaties en gezamenlijk maatwerk te kunnen leveren. Er is duidelijkheid over het doel van het gezamenlijke overleg, over de wijze waarop oplossingen worden bepaald en afspraken gemaakt, en over de status van die afspraken.

- **Schulden zijn een belangrijke factor in het ontstaan en in escalatie van complexe multiproblematiek.**

In veel gevallen zijn de belangrijkste schuldeisers overheidsinstanties (waaronder landelijke uitvoeringsorganisaties) en ontbeert de professional de regie en positie om met deze overheden tot oplossingen te komen. Invorderende instanties ontbreekt het aan een volledig

beeld van de maatschappelijke en financiële positie van een huishouden en ze stemmen hun acties niet af.

Gewenste situatie:

Eén regisseur neemt namens de gezamenlijke rijks- en gemeentelijke overheid de invordering, hulpverlening en sanering van problematische schulden bij multiproblematiek op zich.

Het optreden als regisseur naar het huishouden namens de overheid zou naadloos passen bij het in de Bedoeling van de decentralisaties verwoorde mantra *1 huishouden, 1 plan, 1 regisseur*.

- **Het voeren van regie op een multiprobleem vergt andere kennis en competenties.**

Mbo- en hbo-opleidingen leiden hier nog onvoldoende breed voor op.

Gewenste situatie:

De professional heeft leren werken vanuit de Bedoeling en is opgeleid en getraind in het werken vanuit professionele normen voor het maken van integrale afwegingen en toepassen van maatwerk.

Hij/zij is opgeleid en getraind in het handelingsrepertoire voor oplossingen in samenspel met andere professies en instanties en heeft handelingsrepertoire om te kunnen omgaan met druk en tegenspel vanuit de eigen organisatie.

- B.** Er is voor de professional bij een patstelling tussen instanties onvoldoende mogelijkheid voor escalatie, lokaal en landelijk.

- **Er is geen escalatiemogelijkheid voor lokale casuïstiek met landelijke partners.**

Bij gemeenten treffen we voorbeelden aan die soms doorschieten naar escalatiepaden op meerdere deelgebieden naast elkaar.

Gewenste situatie:

Bij patstelling tussen lokale en landelijke uitvoeringsorganisaties is er een bevoegd gremium dat de knoop doorhakt.

De professional die een oplossing probeert te treffen voor een multiprobleem-casus moet kunnen escaleren naar een gremium op landelijk niveau wanneer de oplossing stuit op een patstelling waar landelijke uitvoeringsorganisaties bij zijn betrokken.

- C.** Privacy en tuchtrecht

- **De privacywetgeving legt beperkingen op aan professionals om informatie te delen die nodig is om tot effectieve oplossingen te komen en er is onder sociaal werkers veel onduidelijkheid over wat wel en niet mag.**

Gewenste situatie:

Partijen kunnen relevante informatie delen om gezamenlijke analyse en oplossing voor de inwoner mogelijk te maken.

Er is wettelijke ruimte om – onder duidelijke voorwaarden – noodzakelijke informatie voor een adequate analyse en oplossing te delen. Het is voor de professional duidelijk wat die ruimte is en welke voorwaarden en begrenzingen daarbij gelden.

- **Angst om te worden aangeklaagd wegens privacy schending weerhoudt met name professionals in het jeugddomein informatie te delen waar dat nodig is.**

Gewenste situatie:

De professional hoeft niet bang te zijn voor monodisciplinaire toepassing tuchtrecht bij delen van informatie op basis van zorgvuldige integrale afweging.

De professional weet onder welke condities hij/zij informatie mag delen met andere professionals om bij multiproblematiek maatwerk te kunnen leveren. De professional mag erop vertrouwen dat in de toepassing van klacht- en tuchtrecht aandacht is voor de meervoudige belangenafweging die deze moet maken bij multiprobleem-huishoudens.

D. Kosten

- **Gemeenten, zorginstellingen en verzekeraars kunnen van mening verschillen over het dragen van de kosten voor hulpverlening en noodzakelijke zorg blokkeren.**

Het is zeer ongewenst dat de start van de hulpverlening in de weg staat. Een dergelijke situatie is ook lastig te beïnvloeden door een sociaal werker.

Gewenste situatie:

De professional kan hulp op het grensvlak van regelingen inzetten, waarna achteraf wordt uitgediscussieerd wie betaalt.

Bij oplossingen die op het grensvlak liggen tussen verschillende regelingen en budgetten, moet het mogelijk zijn de gewenste hulp in te zetten zodra daarover consensus is tussen betrokken professionals, ook alsnog onduidelijk is vanuit welk budget dit uiteindelijk moet worden betaald.

3. Relevante oplossingsrichtingen en scenario's

Het Rijk kan een aantal oplossingen bieden om het voor de lokale sociaal werkers beter mogelijk te maken inwoners met complexe sociale en urgente problematiek over domeinen heen beter en eerder te kunnen helpen.

De volgende oplossingsrichtingen die door het Rijk zijn te realiseren, komen aan de orde:

- Time-outbevoegdheid (§ 3.2.1.)
- Overkoepelende wettelijke afwijkingsbevoegdheid (§ 3.2.2.)
- Landelijk escalatieteam (§ 3.2.3.)
- Oplossingen voor informatiedeling en tuchtrecht binnen grenzen privacywetgeving (§ 3.2.4.)
- Overbruggingsbudgetten op het snijvlak van regelingen (§ 3.2.5.)

Deze oplossingsrichtingen vullen elkaar logisch aan en zijn opgebouwd vanuit het streven om de casuïstiek zo veel mogelijk lokaal oplosbaar te maken (door middel van een door het Rijk te creëren

voorziening of regeling) en pas als dat niet mogelijk is het oplossen van de casus naar het Rijk te escaleren.

De time-outbevoegdheid creëert zowel een drukmiddel om de betrokken actoren om tafel te krijgen als tijd om samen een passende maatwerkoplossing te vinden.

De wettelijke afwijkingsbevoegdheid legitimeert overheidsactoren om binnen de eigen opdracht en bevoegdheden en in afstemming met andere actoren maatwerkoplossingen toe te passen bij urgente sociale multiproblematiek.

Het landelijk escalatieteam vormt een sluitstuk dat knopen kan doorhakken als de actoren die lokaal om de tafel zijn genodigd niet tot een gedragen oplossing weten te komen en zorgt tevens voor systeempleren.

De oplossingen voor informatiedeling bieden zowel op lokaal niveau als voor de leden van het landelijk escalatieteam de noodzakelijke basis om informatie te mogen delen die nodig is voor het oplossen van de casus.

Overbruggingsbudgetten tot slot bieden een mogelijkheid om als er wel consensus is over de gewenste hulpverlening maar nog niet over de vraag vanuit welke regelingen die bekostigd moet worden, de gewenste hulp snel te kunnen inzetten en pas daarna uit te (laten) zoeken onder welke regeling de kosten daarvan vallen.

De effectiviteit van deze oplossingen kan nog worden versterkt door een aantal *flankerende maatregelen*, waarvan een aantal ook al vanuit andere trajecten wordt ingezet en waarvan een deel ook inzet van het Rijk vraagt. Deze flankerende maatregelen betreffen:

- a. Bestuurlijke afspraken en consequente communicatie over de Bedoeling van maatwerk
- b. Opleiden en certificeren
- c. Landelijk register voor casusregisseurs
- d. Schuldregie bij één gemeentelijke regisseur

Hieronder wordt eerst ingegaan op de gewenste samenhangende aanpak. Daarna komen de voorgestelde oplossingen aan bod.

3.1. Nieuwe werkwijze en samenhangende veranderaanpak

Het interveniëren in multiproblematiek is arbeidsintensief, vergt samenwerking over domeinen heen en kan maar in beperkte mate terugvallen op bestaande routines (die bij een enkelvoudige vraag binnen een domein doorgaans hun waarde bewijzen). Een huishouden met een stapeling van problemen vergt een beoordeling over grenzen van domeinen heen. Analyse en interventies kunnen alleen in onderlinge samenhang worden bepaald, door een samenwerkingsverband van professionals uit verschillende domeinen en organisaties.

Toepassing van een individuele wet kan onbeoogde effecten hebben op andere aspecten van het probleem van het huishouden. Het risico om door zo'n onbeoogd effect van de regen in de drup te belanden, maakt het bij multiprobleem-huishoudens vaker noodzakelijk om in de geest in plaats van volgens de letter van de wet te handelen. Het vraagt andere werkwijzen en condities met intensieve analyse en samenwerking over domeinen heen.

Daarmee is feitelijk sprake van een *nieuwe werkpraktijk*. Deze vergt een *ander paradigma van handelen, organiseren, sturen en verantwoorden* dan de werkpraktijk binnen een domein en individuele wet.³

Een nieuwe werkpraktijk ontstaat niet spontaan, maar vraagt een samenhangende veranderaanpak en heeft een ontwikkel- en implementatieperiode nodig.

Die veranderaanpak wordt gekenmerkt door:

- Het eenduidig *uitdragen van de Bedoeling*: de Bedoeling is rechtvaardige uitkomsten te creëren voor unieke multiprobleem-casussen. Geen (multiprobleem-)situatie is vergelijkbaar, en dus kunnen regels niet op gelijke wijze worden toegepast, maar dient 'ieder het zijne'⁴ te krijgen. Opdat er proportionele, billijke oplossingen ontstaan. Rechtvaardigheid in plaats van rechtmatigheid.
- Het organiseren van *bevoegdheden* in informatiedeling, regie (zoals op overheidsschulden), en tot stand brengen van casusoverleg.
- Het organiseren van bijpassende *sturing* op kwaliteit van personeel, samenwerking, kwalitatieve *verantwoording* en *condities* van tijd en capaciteit.
- Het organiseren van *continu leren*, zodat de nieuwe werkpraktijk voor multiprobleem-huishoudens zich ontwikkelt met nieuwe werkprincipes van regisseren, beoordelen, samenwerken en verantwoorden. Dat geldt voor professionals, managers en bestuurders, in verbinding.
- De ontwikkeling van *aanvullende rijksinstrumenten en escalatiemogelijkheden*.

Een succesvolle aanpak van multiproblematiek door professionals vraagt inzet van gemeenten die veel van de randvoorwaarden organiseren en van het Rijk dat in het stelsel wet- en regelgeving en budgetten ter beschikking stelt.

Doel is daarbij om de sociaal werker te ontlasten, administratieve lasten terug te dringen en tools aan te reiken om de sociaal werker effectiever, slimmer en sneller dat te laten doen wat nodig is. Ervaringen in steden die al experimenteren met een aanpak van multiproblematiek vanuit de Bedoeling laten zien dat hiermee aanzienlijke kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd.

We noemen dit om te onderstrepen dat werken vanuit de Bedoeling niet tot extra kosten leidt die niet zouden opwegen tegen de daardoor gegenereerde baten.

In het vervolg van deze rapportage richten we ons op de maatregelen die het Rijk kan nemen om de sociaal werker meer mogelijkheden te bieden om sneller adequate hulp te kunnen bieden bij complexe multiproblematiek in het sociaal domein.

Aandachtspunt daarbij is hoe kan worden geborgd dat er geen aanzuigende werking uitgaat van de nieuwe werkpraktijk voor complexe multiproblematiek. Immers het bestaande systeem van wet- en regelgeving voldoet in het overgrote deel van de gevallen. Als de nieuwe werkpraktijk een 'weg van de minste weerstand' zou worden, dan zou dit een onbedoelde vluchtroute kunnen worden. De

³ Bewust spreken we daarom niet van het maken van uitzonderingen op bestaande werkwijzen, regels, condities en oplossingen. Alhoewel dat begrip veel wordt gebruikt, reduceert dat de aanpak van multiproblemen tot een variant op een bestaande praktijk.

⁴ Zie speech Donner, Voorjaarscongres Divosa 2016:

https://www.divosa.nl/sites/default/files/werkwijzer_bijlage/20160602_toespraak_ip_donner_op_vjc2016.pdf

maatregelen die in het vervolg van deze rapportage worden beschreven, creëren dat risico echter niet, aangezien de inspanningen die nodig zijn van de lokale professional (het organiseren van een lokaal escalatieoverleg met betrokken uitvoeringspartners, gezamenlijk tot een oplossing komen met behulp van een overkoepelende hardheidsclausule, eventueel met behulp van een time-out-bevoegdheid en eventueel door-escaleren naar een landelijk escalatieteam) hierbij nog altijd fors meer zijn dan wanneer volgens staand beleid wordt gehandeld. De gemeente c.q. de professional zal deze route dus alleen kiezen in gevallen waarin handelen volgens de reguliere werkwijze onmogelijk is, ineffectief blijkt of tot veel hogere kosten leidt. De gemeenteraad heeft hier bovendien een controlerende rol.

3.2. De prioritaire oplossingsrichtingen

De volgende oplossingsrichtingen die door het Rijk zijn te realiseren, komen aan de orde:

- Time-outbevoegdheid
- Overkoepelende wettelijke afwijkingsbevoegdheid
- Landelijk escalatieteam
- Oplossingen voor informatiedeling en tuchtrecht binnen grenzen privacywetgeving
- Overbruggingsbudgetten op het snijvlak van regelingen



3.2.1 Time-outbevoegdheid

Wat

Het gaat hierbij om een bevoegdheid die aan B&W kan worden toegekend om in gevallen waarbij sprake is van complexe en urgente multiproblematiek, en waarbij de stapeling van problemen en ingezette maatregelen tot disproportionele effecten leidt op de bestaanszekerheid (op het vlak van

wonen, inkomen en/of veiligheid), de uitvoering van beslissingen van betrokken overheidsactoren⁵ *tijdelijk stil te zetten*. Aan de *inhoud van de beslissing wordt niet getornd* door de sociaal werker, de effectuering wordt wel opgeschort. Daarmee ontstaat een prikkel voor alle betrokken organisaties om aan tafel te komen. In het overleg van die organisaties kan een gezamenlijke analyse van de problemen en de weg naar oplossing worden gerealiseerd, zonder dat de situatie intussen escaleert als gevolg van de effectuering van individuele maatregelen.

Hoe

Voorgesteld wordt deze bevoegdheid toe te kennen aan B&W, dat deze verder kan mandateren. Daarbij is het advies een vierogenprincipe toe te passen (kan in Memorie van Toelichting worden opgenomen), waarmee wordt gewaarborgd dat het voornemen de voorziening in te zetten wordt voorgelegd aan een hogere leidinggevende.

Ook wordt voorgesteld een maximale looptijd op te nemen, bijvoorbeeld 4 maanden, om te borgen dat er daadwerkelijk verder actie wordt ondernomen om te komen tot maatwerk. De maximumtermijn fungeert als een sterke prikkel om voor een individueel huishouden daadwerkelijk een oplossingsgerichte aanpak vast te stellen. Eventueel kan een verlengingsmogelijkheid worden opgenomen.

Voorgesteld wordt dat de time-outbevoegdheid uitsluitend de op dat moment in beeld zijnde betrokken partijen betreft en dus geen automatische doorwerking heeft naar eventuele nog niet in beeld zijnde partijen.

De time-outbevoegdheid heeft betrekking op het handelen van overheidsactoren. Als bij schulden ook sprake is van private vorderingen zal de sociaal werker proberen ook deze schuldeisers te betrekken bij de gesprekken om te komen tot een effectieve invordering van schulden en een maatschappelijk verantwoorde incasso; de time-outbevoegdheid geldt echter niet jegens private actoren.⁶

Opgemerkt dient te worden dat een beperkt deel van de beoogde functie van de time-out-bevoegdheid ook kan worden gecreëerd wanneer veelvoorkomende schuldeisers, zoals het UWV en de SVB, hun uit de Awb voortvloeiende bevoegdheid om uitstel van betaling te verlenen zelf mandateren aan een sociaal werker. Hoewel deze optie ongebruikelijk is en veel mandaten vergt (namelijk in feite aan alle gemeenten) en derhalve ook veel vertrouwen veronderstelt, is dit zonder wetswijziging mogelijk. Op deze wijze zou, evenals bij de time-outbevoegdheid, het college van B&W de invordering van schulden tijdelijk kunnen opschorten. Deze mandateringsoptie fungeert echter niet als prikkel voor alle betrokken partijen om rond de tafel te komen en in overleg naar een passende oplossing te zoeken. Bovendien is mandatering naar 355 gemeenten vanuit meerdere landelijke uitvoeringsorganisaties praktisch nauwelijks uitvoerbaar. Dit is daarom geen echt alternatief voor de time-outbevoegdheid.

⁵ Met uitzondering van strafrechtelijke maatregelen: er wordt onbeoogd dat de time-outbevoegdheid het college de mogelijkheid zou geven een door de rechter uitgesproken maatregel (bijv. strafrechtelijke boete, jeugdreclassering, OTS, gedwongen jeugdhulp) te doorkruisen.

⁶ *Nog nader uit te zoeken*: of er een mogelijkheid kan worden gecreëerd om in urgente en complexe gevallen ook private vorderingen tijdelijk op te schorten. Zie hierover ook het juridisch advies (bijlage 3)⁶.

3.2.2 Wettelijke afwijkingsbevoegdheid

Wat

In het gezamenlijke overleg van betrokken instanties dat door de lokale sociaal werker is ingeroepen, *handelt elke professional vanuit de bevoegdheden* en daarbij behorende wettelijke ruimte die aan het eigen domein en de eigen organisatie zijn verbonden. De samenstelling van dit lokale overleg kan per geval verschillen; ook vertegenwoordigers van landelijke organisaties worden daarbij uitgenodigd wanneer zij bij het multiprobleem-huishouden betrokken zijn.

Als het overleg tot de conclusie komt dat de uitvoering van sectorale beslissingen een effectieve aanpak voor het multiprobleem-huishouden in de weg staat of tot onevenredige gevolgen leidt, is het de bedoeling dat in overleg maatwerk wordt toegepast. Dat wil zeggen dat de maatregelen worden afgestemd op wat redelijk en billijk is in de individuele situatie van het huishouden en onnodige en ongewenste maatschappelijke kosten worden voorkomen. Daartoe moet *elke professional kunnen afwijken van beleid en regelgeving van de eigen sector en domein*. Deze wettelijke ruimte willen wij creëren.

We bepleiten dus geen doorzettingsmacht bij de gemeentelijke casus-regisseur, maar wettelijke ruimte voor alle actoren – zowel op gemeentelijk als op rijksniveau – om vanuit de eigen bevoegdheid een gezamenlijke maatwerkoplossing mogelijk te maken.

Hoe

Voorgesteld wordt om deze bevoegdheid precies en op maat te regelen via een Wet multiproblematiek die per domeinwet aanpassingen aanbrengt om bij multiproblematiek maatwerk te kunnen leveren. Dit is de route die door de juristen wordt geadviseerd (zie bijlage 3).

Er zijn diverse wetten, die nog worden aangevuld met beleidsregels per instantie. Beleidsregels van de instanties worden stevig gevoed met de paradigma's of visies van waarop wordt gestuurd. Deze paradigma's zijn per wet behoorlijk verschillend, maar kunnen dominant zijn en maatwerk belemmeren. Het is voor de professional vaak niet duidelijk of een regel gebaseerd is op een beleidsregel of op basis van een wettelijke bepaling.

Afwijken van **beleidsregels van instanties** is door de professional mogelijk op basis van artikel 4:84 Awb, de inherente afwijkingsbevoegdheid. Afwijken van **de wet** kan niet tenzij er in de wet een hardheidsclausule is opgenomen die dit wel mogelijk maakt. Op basis hiervan kan dan van het normale wettelijke regime worden afgeweken. De mate waarin dit kan per wet is afhankelijk van de wijze waarop de hardheidsclausule is geformuleerd. In de praktijk zie je dat deze hardheidsclausules op onderdelen van wetten van toepassing zijn en de hardheidsclausules van wetten niet goed op elkaar aansluiten waardoor het leveren van maatwerk voor multiproblematiek in de praktijk niet mogelijk is.

Dat soms wel kan worden afgeweken, is niet breed bekend. De mate waarin dit geschiedt, is afhankelijk van zijn/haar kennis en de ruimte die de professional krijgt vanuit de instantie (leidinggevende) en de sturingsfilosofie binnen de organisatie.

Ook bij volledige benutting van de wettelijke ruimte zijn aanvullende bevoegdheden voor de professional echter nodig, zoals de voorgestelde ruimere en eenduidige afwijkingsbevoegdheid.

Een alternatief (of eventueel aanvullend) scenario is om via de Awb, met een artikel 3:4a zoals Scheltema⁷ voorstelt, een uitzondering op dwingend omschreven wetgeving mogelijk te maken als toepassing van wetgeving in individuele situaties onredelijke en onbeoogde effecten heeft. Vanwege de bredere werking van de Awb lijkt dit scenario echter minder kansrijk.

Realisatie van de gewenste wettelijke afwijkingsbevoegdheid maakt het voor de betrokken overheidsactoren mogelijk om in lokaal overleg na het invoeren van een time-out (zie 3.2.1.) of in een landelijk escalatieoverleg (zie 3.2.3.) binnen de eigen bevoegdheid tot maatwerkoplossingen te komen. Realisatie van de gewenste wettelijke afwijkingsbevoegdheid maakt het echter ook mogelijk voor overheidsactoren al voordat een time-out wordt ingeroepen of sprake is van escalatie naar een landelijk team maatwerk in te zetten.

Om de wettelijke afwijkingsbevoegdheid in de praktijk optimaal in te zetten, kan worden overwogen om bij de uitvoeringsorganisaties een maatwerkfunctionaris in het leven te roepen, die hiertoe gericht kan worden opgeleid.⁸

3.2.3 Landelijk escalatieteam

Wat

Aanvullend op de lokale overleggen met betrokken actoren wordt voorgesteld een landelijk team in te stellen. Dit team heeft de opdracht knopen door te hakken op alle domeinoverstijgende casuïstiek die bij het team wordt neergelegd.⁹ Het gaat dan om casuïstiek die lokaal niet kan worden opgelost omdat (in eerste instantie) de betrokken rijksactoren geen ruimte zien om mee te bewegen.

Net als voor de casuïstiekoverleggen op lokaal niveau geldt ook voor het landelijk escalatieteam als uitgangspunt dat de betrokken actoren vanuit de eigen bevoegdheden naar een gezamenlijke oplossing zoeken.

Het landelijk escalatieteam heeft een dubbele opdracht:

- Beslissen en oplossen.
- Het organiseren van het gezamenlijk leren door domeinoverstijgende gestageneerde casuïstiek te analyseren. Aanbevelingen doen richting afzonderlijke organisaties ter voorkoming van herhaling en aanbevelingen doen voor domeinoverstijgend beleid (indien nodig).

Hoe

Het team bestaat uit een kernteam van vijf personen dat op dagelijkse basis beschikbaar is. Formeel zou het landelijk escalatieteam kunnen bestaan uit de algemeen directeuren van de meest frequent bij multiproblematiek betrokken rijksactoren (denk aan UWV, Belastingdienst, CJIB, DUO en SVB), die zich in de overleggen kunnen laten vervangen door een door hen gemandateerde vertegenwoordiger (mogelijk de maatwerkfunctionaris van de betreffende uitvoeringsorganisatie). Het team wordt al

⁷ Scheltema, M. (2018) 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', *RegelMaat* 2018 (33) 3, Boom juridisch.

⁸ Bijvoorbeeld door de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen, die hiervoor een leergang zou kunnen ontwikkelen

⁹ Dit gebeurt pas nadat lokaal gepoogd is een oplossing te vinden. Lokaal is dan al een time-out ingeroepen zodat effectivering van interventies tijdelijk is opgeschort.

naar gelang concrete casuïstiek aangevuld met vertegenwoordigers van de gemeente en landelijke uitvoeringsorganisaties die op afroepbasis beschikbaar zijn.

Naast de bovenstaande leden heeft het landelijk escalatieteam ook een procesregisseur die tevens het boegbeeld is naar buiten. Deze procesregisseur treedt niet in de bevoegdheden van de andere leden maar heeft de opdracht het overleg te laten werken, vergelijkbaar met de rol van de regisseur in de lokale overleggen. De procesregisseur dient van statuut te zijn voor zowel rijksactoren als gemeenten.

Het team dient hoog opgehangen te zijn bij (een van de) betrokken departementen. Het team rapporteert zeswekelijks over rode draden aan de verantwoordelijke SG.

Uitgangspunt is dus om het team samen te stellen met functionarissen die formeel ieder in dienst zijn van het betreffende bestuursorgaan en samen hun bevoegdheden afstemmen in concrete gevallen. De structuur heeft dan geen formeel wettelijke status, maar dat hoeft niet per definitie tot problemen te leiden. Er kan een overeenkomst of convenant tussen betrokken bestuursorganen gesloten worden en beleidsregels kunnen afgestemd worden. Voor deze structuur zijn waarschijnlijk wel wetwijzigingen met betrekking tot de verwerkingsgrondslagen nodig (zie ook 3.2.4. *Oplossingen voor informatiedeling*). Vanuit het traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy wordt hier reeds aan gewerkt). Sommige informatie kan waarschijnlijk al gedeeld worden op basis van bestaande verwerkingsgrondslagen (uit bijvoorbeeld de Wet SUWI). Tevens zou nader moeten worden onderzocht binnen welke kaders besluiten afgestemd mogen worden. Een afstemmingsbepaling bij multiproblematiek, mogelijk op te nemen in de materiewetten (zie 3.2.2. en bijlage 3), kan elk van de betrokken rijksactoren de wettelijke taak geven om er onderling uit te komen en daarmee tevens een rechtsbasis voor gegevensverwerking bieden.

Een mogelijke beperking van deze relatief eenvoudig te realiseren structuur is dat er geen persoon of orgaan bevoegd is de 'knoop door te hakken' indien de partijen niet tot een gezamenlijke oplossing komen. Eventueel zouden in een bestuursovereenkomst tussen de partijen conflictbepalingen opgenomen kunnen worden. Daarin zou neergelegd kunnen worden dat er door of namens de minister of staatssecretaris wordt bemiddeld indien de partijen er niet uit kunnen komen. Mocht er in de praktijkbehoefte blijken aan meer centrale sturing dan kan een meer formele structuur of eventueel een discretionaire bevoegdheid bij de minister of staatssecretaris van een van de betrokken departementen overwogen worden. Voorgesteld wordt om in de komende maanden uit te zoeken wat daartoe realistische mogelijkheden zijn.

Het team heeft VWS, SZW, BZK, J&V, OCW en Financiën als verantwoordelijke bewindspersonen. Zij bespreken elke drie maanden casuïstiek en rode draden (in een bestaand regulier overleg). Bewindslieden en SG worden op deze wijze gevoed om de boodschap uit te dragen in het land.

Toevoer van casuïstiek kan een probleem zijn als het team op kantoor wacht op aandragen van issues. Zie de ervaringen met bestaande geschillencommissies.

Het team werkt dus proactief, outreachend. Het legt actief contact met ombudsmannen, bezwaarcommissies, klachtenteams en is een activistisch team dat aanmoedigt om onopgeloste zaken op tafel te leggen en dat het leren wil versnellen.

De toegang tot het landelijke escalatieteam moet laagdrempelig zijn: voorkomen moet worden dat lokale teams eerst een ingewikkelde procedure moeten doorlopen naar het landelijke team.

Bepalingen om te voorkomen dat het landelijke escalatieteam onterecht werk en verantwoordelijkheden van de lokale teams overneemt, kunnen zijn:

- Wanneer een casus wordt opgeschaald naar het landelijke escalatieteam, worden de analyse en het advies vanuit het lokale escalatieteam daarin meegenomen – het landelijke team behandelt de casus niet vanaf nul. Omdat men het lokaal niet eens geworden is, zal er geen unaniem advies over de oplossing zijn. Het advies van de (geregistreerde) casusregisseur is in beginsel leidend.
- Als het landelijke escalatieteam vaststelt dat de patstelling ligt op het niveau van de gemeente of lokale partners, wordt de casus teruggeleid naar de lokale regisseur, maar zo mogelijk wel met een advies of verwijzing naar goede voorbeelden of oplossingen elders. Er dient wel wederkerigheid te zijn. Het landelijk team kan dus ook afwijzen en gemotiveerd terugleggen bij gemeenten.

Nog nader uit te zoeken: Een nader uit te zoeken vraag is nog of het landelijk escalatieteam ook een rol zou moeten spelen – bijvoorbeeld door middel van een aanwijzingsbevoegdheid – ten aanzien van patstellingen in relatie tot private organisaties die onder de invloedssfeer van het rijk staan, als de gemeente er niet in slaagt tot een oplossing te komen. Deze vraag komt voort uit de waarneming dat waar private organisaties als zorgverzekeraars, energieleveranciers en corporaties een rol spelen, het vaak gaat over schulden of ter beschikking komen van schaarse voorzieningen als woonruimte of gespecialiseerde hulp. Ten aanzien van schuldhulp zijn vanuit gemeenten goede praktijken ontwikkeld in samenwerking met verzekeraars, energiebedrijven en corporaties. Daar kan het landelijk team naar verwijzen. Als het gaat om schaarse voorzieningen waar lokaal een patstelling is ontstaan, kan het landelijk team mogelijk een aanwijzingsbevoegdheid krijgen als de voorziening essentieel is voor een doorbraak in de casus. Daarnaast zijn deze partijen, die onder de invloedssfeer van het Rijk staan, wellicht in staat en bereid mee te werken aan een nader uit te werken bestuursakkoord.

3.2.4 Oplossingen voor informatiedeling en tuchtrecht binnen grenzen privacywetgeving

Wat

Er is bij professionals beduchtheid voor het tuchtrecht. Bij multiproblemen is het essentieel dat het beoordelen van het handelen van de professional door het tuchtrecht niet enkelvoudig gebeurt vanuit het mono-aspect van de ene formele wet, maar vanuit een normenkader dat recht doet aan de complexe leefwereld waarin het perspectief van alle belangen wordt gewogen. Uiteraard hoort de burger toegang te hebben tot klacht- en tuchtrechtprocedures.

Op dit moment spelen een aantal zaken die bijdragen aan *angst en handelingsverlegenheid* bij professionals (en bij de managers die hen aansturen):

- Professionals zijn soms bang om informatie te delen met als doel maatwerk te leveren, omdat de regelgeving zich daartegen verzet. Daarmee worden ze vatbaar voor tuchtrechtelijke repercussies. Verruiming en precisering van de regels over informatiedeling rond multiprobleem-huishoudens is nodig om tot effectieve oplossing van multiproblemen te komen. Het traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy (UPP) heeft dit nu onder handen en doet voorstellen voor aanpassing van wet- en regelgeving.

- Een tuchtrechtprocedure is zeer belastend voor de professional, ook al wordt in 90% van de gevallen geconstateerd dat juist is gehandeld.
- We ontvangen signalen dat met name in de GGZ door burgers met psychische problematiek gelijktijdig bezwaar-, klacht en tuchtrechtprocedures worden aangespannen als de interventies van de professional niet welkom zijn.
- *Nader te onderzoeken is welke oplossingen denkbaar zijn op het dilemma van rechtsbescherming van de burger en bescherming van de professional tegen oneigenlijk gebruik van procedures.*

Hoe

Een deel van de knelpunten wordt reeds in het Traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy (UPP) geadresseerd. De inzet van UPP is om te regelen dat gegevens uitgewisseld mogen worden bij multiproblematiek voor de toeleiding van een cliënt naar juiste hulp en voor de regie op die hulp. Dat geldt voor de vraag van een burger, een melding van een derde en de melding van een professional. Voor deze situaties wil UPP regelen dat het college de gegevens mag verwerken die noodzakelijk zijn t.b.v. de procesregierol. En dat partijen gegevens mogen verstrekken aan het college t.b.v. procesregie voor zover noodzakelijk. In alle gevallen kan het college de werkzaamheden beleggen bij andere partijen. De exacte omgang met toestemming wordt nog uitgewerkt. Hiermee wordt in principe een stevige wettelijke basis gecreëerd voor de noodzakelijke gegevensverwerking en uitwisseling om indien nodig tot samenhangende aanpak te komen bij complexe en multiprobleem-situaties.

De doelstelling van UPP is te zorgen voor werkende oplossingen voor de belangrijkste uitdagingen en knelpunten bij domein overstijgende uitwisseling van persoonsgegevens in de domeinen van hulpverlening, zorg en veiligheid. Daarnaast is uitwisseling van informatie met andere domeinen van belang voor integrale schuldhulpverlening, waarbij informatie met landelijke uitvoeringsorganisaties moet kunnen worden uitgewisseld. Dat wordt door SZW via de Wgs en SBS (Samenwerking Brede Schuldenaanpak) ter hand genomen.

Daarnaast adviseren wij om bij het experiment dat zal worden gestart ten aanzien van integrale geschilbeslechting in het sociaal domein (zie Kamerbrief d.d. 22-11-2018, 1444357-183749-DMO, inzake Wmo 2015, kwaliteit, klachten, geschillen en Wkkgz) ook aandacht te besteden aan het perspectief van de professional.

Of hiermee angst voor tuchtrecht wordt weggenomen bij professionals zal ook afhangen van de kwaliteit van de inrichting van de gegevenshuishouding per gemeente en de steun die de professional krijgt van de eigen organisatie bij klachten. Nodig is dat het gesprek wordt gestart met de beroepsorganisaties over toepassing van het tuchtrecht: wordt er door hen voldoende breed gekeken en is de scope helder (alleen beoordelen van de geboden hulp, zijnde de integrale hulpverlening en het afwegingsproces van de professional. Zijn ze het eens dat werkzaamheden op toeleiding het domein van B&W zijn en niet van de beroepsorganisaties)? We adviseren dit gesprek vanuit de wetenschap te laten voeren omdat daarmee de meeste ruimte voor reflectie kan worden gecreëerd.

3.2.5 Overbruggingsbudgetten op het snijvlak van regelingen

Wat

Het stelsel kent schotten tussen zorg die vanuit Wmo, Wlz of Zvw (maar ook de Jeugdwet) gefinancierd wordt. De gewenste maatwerkoplossingen bevinden zich geregeld op de grens tussen die domeinen. Met het creëren van overbruggingsbudgetten kan snel de gewenste zorg voor de burger worden ingezet zonder dat eerst de uitkomst van discussies over 'wie betaalt' moet worden afgewacht. Het overbruggingsbudget kan een landelijke voorziening zijn, gevormd door een zeer beperkt deel van de budgetten Wmo, Wlz en Zvw. Strikt genomen kunnen decentrale partners ook nu al onderling afspraken maken voor de bekostiging van oplossingen voor specifieke problemen die zich op het grensvlak van hun verantwoordelijkheden bevinden. Er zijn ook goede voorbeelden waar dit al gebeurt. Maar we zien ook ander gedrag.

De vraag is hoe het gedrag van organisaties in de goede richting te beïnvloeden. Als dat stuit op andere belangen kan een instrument effect hebben om het conflicterende belang te neutraliseren en de patstelling te doorbreken. Als de professional dit zelf moet organiseren, kost dit zeer veel tijd en moeite.

Een overbruggingsbudget is een generieke formule die de professional in staat stelt sneller te doen wat nodig is als organisaties financiële belemmeringen opwerpen, zodat de situatie van het multiprobleem-huishouden niet onnodig escaleert. Pas daarna wordt uitgezocht wie welk deel moet betalen. Binnen de praktijk van sociaal werkers wordt sterk naar een dergelijk instrument uitgekeken.

Een risico is dat deze budgetten een aanzuigende werking hebben voor organisaties die daarmee onder financiële druk dure zorg elders kunnen alloceren. Dat kan worden beheerst door aan elke benutting van het overbruggingsbudget de verplichting te verbinden achteraf te bepalen door wie de rekening uiteindelijk betaald moet worden. Daarmee helpt het overbruggingsbudget het systeem lerend te maken en kan de omvang ervan beperkt blijven, omdat het steeds opnieuw aangevuld zal worden nadat de financiële discussie beslecht is. Dat laatste is essentieel om de werking ervan te laten slagen.

We adviseren het creëren van een overbruggingsbudget op haalbaarheid en consequenties te onderzoeken, waarbij in ieder geval de volgende vragen aan de orde zijn:

- Zijn er concrete voorbeelden van institutionele afspraken over overbruggingsbudgetten?
- De bedoeling is om de hulp voor te laten gaan op disputen over de betaling en dat te realiseren door de betaling te garanderen vanuit een budget.
 - Hoe kan een dergelijk generiek budget worden gecreëerd en gevoed?
 - Wie moet dat beheren?
- Wie voert regie over het achteraf beslechten van de financiële discussie?
- Welke randvoorwaarden zijn nodig om potentiële valkuilen voor te zijn?

Hoe

Dit moet nog verder worden uitgewerkt. Binnen de beschikbare doorlooptijd was het niet haalbaar een compleet beeld hierop te formuleren.

3.3. Overige gewenste (flankerende) maatregelen

De effectiviteit van de in 3.2. beschreven oplossingen kan worden versterkt door een aantal flankerende maatregelen, waarvan een aantal ook al vanuit andere trajecten wordt ingezet en waarvan een deel ook inzet van het Rijk vraagt.

A. Bestuurlijke afspraken en consequente communicatie over de Bedoeling van maatwerk

Binnen gemeenten, maatschappelijke instellingen en landelijke uitvoeringsorganisaties is nog steeds discussie over de Bedoeling van de wetgeving, met name waar het gaat over de aanpak van multiprobleem-huishoudens. Dat uit zich in *ambigue opdrachten vanuit bestuurders en managers* en in *handelingsverlegenheid van de professional* om door te pakken bij stapeling van problemen. Gewenst is dat er een gezamenlijke (memorie van) toelichting komt voor uitvoerders van wetten in het sociaal domein ten aanzien van de Bedoeling als het gaat over de aanpak van multiprobleem-huishoudens. Dit zou een plek moeten krijgen in een Wet multiproblematiek die per domeinwet aanpassingen aanbrengt om bij multiproblematiek maatwerk te kunnen leveren (zie 3.2.2.).

Het is van het grootste belang dat deze Bedoeling voortdurend expliciet wordt uitgedragen in alle uitingen van overheden, bestuurlijk en ambtelijk, over de bedoeling van de transformatie in het sociaal domein. Daarmee ontstaat duidelijkheid en dekking voor de professional. Bij de toelichtingen hierboven komt de rol van de bestuurder voortdurend terug.

We zien hier een belangrijke rol voor de opdrachtgevers van deze Verkenning. Als de vier bewindslieden en de directeuren-generaal deze boodschap als onderdeel van de uitwerking van de Verkenning uitdragen naar hun relevante netwerk, in het bijzonder naar de landelijke uitvoeringsorganisaties en de gemeenten, zal dat bijzonder krachtig zijn.

Naast en vooruitlopend op hetgeen geregeld wordt met de vijf voorgestelde oplossingsrichtingen is het gewenst dat het Rijk en gemeenten elk op hun niveau bestuurlijke afspraken maken met betrokken organisaties over de bereikbaarheid en beschikbaarheid van professionals voor multidisciplinair overleg, hun bevoegdheden, de gelegitimeerde uitwisseling van informatie en de gezamenlijke opdracht om vanuit de Bedoeling oplossingen te creëren. Het Rijk kan dit doen met alle landelijke uitvoeringsorganisaties en in bestuurlijke afspraken met corporaties en verzekeraars.

B. Opleiden en certificeren

Uit verkennende gesprekken met professionals komt naar voren dat werken in een andere, nieuwe, werkpraktijk vraagt om andere kennis en competenties van de professional. Met name in de rol van casemanager/-regisseur is basale kennis nodig op alle domeinen die betrokken zijn bij de oplossing van een multiprobleem, zodat verbanden gelegd kunnen worden. Ook competenties als ondernemendheid, met gezag sturen op samenwerking, ruimte nemen en unieke oplossingen ontwikkelen zijn noodzakelijk. Die kennis en competenties ontwikkelen veel professionals in de praktijk. In deze Verkenning is naar voren gekomen dat in aanvulling op die praktijkervaring *opleidingen* van groot belang zijn. Dat geldt zowel voor de startopleidingen op mbo- en hbo-niveau als voor scholing gedurende de carrière en de transformatie van het sociaal domein. De geraadpleegde professionals gaven aan dat het goed zou zijn om deze opleidingen meer integraal, over domeinen heen vorm te geven. Een concrete suggestie is om een aparte opleiding tot caseregisser op te zetten en na te denken over certificering. Een gemeenschappelijke, gedeelde visie op het vak van casemanager zou al heel behulpzaam zijn bij een meer gelijke opleiding bij de

opleidingsinstituten in het hele land. Die verschillen nu als gevolg van een ander beeld op het vak. Kan het Rijk dat faciliteren?

Indien daar *certificering* aan wordt gekoppeld, is de stap naar *registratie* (zie punt C) volgens hen eenvoudig te maken. Daarmee kunnen professionals van verschillende organisaties elkaar vinden. Naast opname in het register kan aan deze professionals ook het *mandaat* worden toegekend dat hoort bij een regisseur van een multiprobleem-casus:

- Het kunnen beschikken over alle relevante informatie in de volle breedte van de betrokken domeinen en instanties.
- Het kunnen inzetten van de time-out.

De professionals met wie voor deze Verkenning is gesproken vinden het wenselijk als de branche en het onderwijsveld met elkaar in gesprek gaan over de basisopleidingen en bijbehorende certificering en daar doorbraken creëren. Zij hebben gevraagd of het Rijk dat proces kan faciliteren en stimuleren.

Daarnaast is gesuggereerd dat het Rijk via de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen een leergang zou kunnen laten ontwikkelen en aanbieden voor maatwerkfunctionarissen en juristen van landelijke uitvoeringsorganisaties en gemeenten.

Uiteraard zullen de opleidingen aangepast moeten worden aan de nieuwe maatregelen in het kader van deze Verkenning, mochten deze doorgang vinden.

C. Landelijk register voor caseregisseurs

Het Rijk zou kunnen zorgen dat er een landelijk register komt voor casemanagers (gekoppeld aan punt B). Registratie in dit landelijk register zou de casemanagers rechtstreekse toegang moeten bieden tot maatwerkteams of maatwerkfunctionarissen van andere instellingen (Belastingdienst, DUO, UWV etc.) en tot het landelijk escalatieteam.

D. Schuldregie bij één gemeentelijke regisseur

Schulden van de overheid zijn de angel in veel multiprobleem-casussen. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een verantwoordelijkheid van het Rijk, waar landelijke organisaties schuldeiser zijn. De Samenwerking Brede Schuldenaanpak¹⁰ ontwikkelt maatregelen om dit probleem te adresseren.

We willen met kracht het belang onderstrepen van het beleggen van de regie op alle overheidsschulden bij één gemeentelijke regisseur. Binnen het team dat een complex aan problemen wil oplossen, zijn overzicht en regie op acties essentieel. Deze maatregel voorziet daarin. Vanuit de werkp praktijk van sociaal werkers wordt hierop aangedrongen.

In de Verkenning is gebleken dat de Samenwerking Brede Schuldenaanpak nog geen maatregel in voorbereiding heeft om de behandeling van gestapelde overheidsschulden bij de sociaal werker van het multiprobleem-huishouden te leggen. Het blijkt lastig om tot een werkelijk gecoördineerde aanpak van de invordering en schuldhelpverlening van overheidsschulden te komen. Schulden worden niet centraal geadministreerd en er is veel verschil in wettelijke regimes en daarmee (ICT-

¹⁰ Kamerbrief 23-5-2018: Daarin werken veel organisaties samen die nauw betrokken zijn bij de schuldenproblematiek, waaronder de Belastingdienst, het CJIB, UWV, SVB, CAK, gemeenten, de NVVK (brancheorganisatie voor schuldhelpverlening en sociaal bankieren), SchuldHulpMaatje, de Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen (NVI), de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), de Nationale Ombudsman, WRR en de Schuldeiserscoalitie.

technische) implementatie. Om al die systemen af te stemmen op gemeentelijke regie c.q. een gemeentelijke time-out-bevoegdheid is een hele kluit.

Idealiter doet de gemeente niet alleen de schuldhelpverlening maar ook de integrale afweging rond invordering en kwijtschelding. Er is dan één verantwoordelijk orgaan dat bij een stapeling van overheidsschulden verantwoordelijk wordt voor de invordering en alles wat daarbij hoort (kwijtschelding, afbetalingsregeling, schuldhelp etc.). Een minder zware variant is dat regie wordt gevoerd op invordering etc. door ieder aan tafel te noden en de aanpak af te stemmen.

Om dit *praktisch* hanteerbaar te maken, is het toekennen van een bevoegdheid aan de gemeente om specifieke vorderingen aan te kunnen wijzen en te bevriezen makkelijker te realiseren (zie 3.2.1. Time-outbevoegdheid). Dan kan het college de uitvoeringsorganisatie laten weten dat de vorderingen voor periode X bevroren zijn en een uitnodiging voor casusoverleg worden gedaan om onder regie van de sociaal werker een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen waarin schuldhelp, invordering en bestaanszekerheid van het huishouden in samenhang worden gewogen.

We adviseren in een volgende fase met de trekkers van de Samenwerking Brede Schuldenaanpak het gesprek aan te gaan over de wenselijkheid van één regisseur op overheidsschulden, waarbij wij de nadere uitwerking aan de Samenwerking Brede Schuldenaanpak laten.

In bovenstaande werkwijze blijven private schulden buiten beeld. Binnen de huidige wetgeving bestaat reeds het breed en smal moratorium, instrumenten waarmee op last van de rechter incassohandelingen (private en overheidsschulden) jegens een persoon kunnen worden gestaakt. Dat heeft een doorlooptijd.

We adviseren in een volgende fase te onderzoeken of het college van B&W de bevoegdheid tot opschorten van de executie van private schulden kan krijgen, die achteraf door de rechter bevestigd moet worden. Zo maak je snel handelen door het college mogelijk en behoud je de rechterlijke controle.

4. Advies voor vervolg

In dit hoofdstuk worden de oplossingsrichtingen en flankerende maatregelen die in het voorgaande zijn beschreven allereerst in een samenvattend reliëf gevat (4.1.). Vervolgens wordt geschetst wat een passende organisatie kan zijn voor het zetten van de vervolgstappen (4.2.) en wordt alvast iets concreter aangeduid welke vervolgstappen gezet kunnen worden om de voorgestelde oplossingen nader te concretiseren en te kunnen realiseren (4.3.).

We adviseren voor de realisatie en uitwerking van de maatregelen een programmatische aanpak te volgen, gecoördineerd door een interdepartementaal team waarin ook vertegenwoordigers van gemeenten en landelijke organisaties deelnemen. Naast de huidige vier opdrachtgevers (SZW, J&V, VWS en BZK) is het gewenst de ministeries van Financiën en OCW als mede-opdrachtgevers te betrekken en tevens een gemeentelijk vertegenwoordiger en een vertegenwoordiger van de professionals/wijkteams als medeopdrachtgever te benoemen.

Met de realisatie en uitwerking van de voorgestelde oplossingen zou een belangrijke beweging gerealiseerd kunnen worden gericht op de doorontwikkeling van het sociaal domein, waarbij de inwoner centraler komt te staan ten opzichte van de deelsystemen.

4.1. Inhouds- en tijdsreliëf oplossingsrichtingen

In dit rapport Verkenning Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens doen we een aantal met elkaar samenhangende voorstellen om inwoners met complexe en urgente sociale problematiek beter en eerder – over domeinen heen – te kunnen helpen. Om deze in een volgende fase verder te brengen is een duiding naar inhouds- en tijdsreliëf van belang. Daartoe stellen we hieronder een ordening voor.

Inhoudelijk benadrukken wij dat de oplossingsrichtingen die op basis van de Verkenning worden voorgesteld binnen het huidige stelsel passen. Immers voor de grote meerderheid van de gevallen functioneert het stelsel volgens de bedoeling. De oplossingen die zijn voorgesteld zijn juist te beschouwen als een sluitstuk van het systeem, om in de paar procent van de gevallen waar het systeem vastloopt of tot ongewenste uitkomsten leidt, snel en effectief te kunnen bijsturen (gekoppeld aan systeemleren).

Daarbij staan de voorgestelde oplossingsrichtingen niet op zichzelf. De voorgestelde oplossingen hangen onderling nauw samen en zijn ingebed in een breder geheel van inspanningen en verbetermaatregelen. Zo is bijvoorbeeld de effectiviteit van de time-outbevoegdheid mede afhankelijk van de wettelijke afwijkingsbevoegdheid van betrokken partijen om ieder vanuit de eigen opdracht maatwerk te leveren en biedt een landelijk escalatieteam niet alleen de mogelijkheid om knopen door te hakken waar dat lokaal niet gelukt is, maar is dit tevens een prikkel voor de partijen om samen aan de lokale tafel ook echt naar een oplossing te zoeken en de time-out niet ‘uit te zitten’.

Blijvende inzet op leren in en vanuit de praktijk is van groot belang, zowel ten aanzien van effectief handelen bij multiprobleem-huishoudens als bij de > 90% meer reguliere gevallen. Zowel vanuit het Rijk en gemeenten als vanuit ondersteunende organisaties wordt hier sinds de decentralisaties stevig op ingezet, bijvoorbeeld vanuit het programma Zorg voor Jeugd (VWS). Datzelfde geldt voor het blijven en nog meer gaan communiceren over werken vanuit de Bedoeling, op alle niveaus. De hier voorgestelde oplossingen zijn daaraan complementair.

Uitwerking en voorbereiding van de maatregelen zullen tijd vergen, voor de wettelijke bevoegdheden meer dan voor andere onderdelen. In het overleg met de opdrachtgevers is afgesproken om **gelijktijdig** te starten met een tweesporenaanpak.

In Spoor 1 gaat het om de snel te realiseren interventies, zoals:

- Het werken conform de voorgestelde oplossingen al zoveel mogelijk stimuleren en faciliteren, waarbij in afwachting van de daarvoor benodigde wettelijke bevoegdheden en instrumenten door middel van bestuurlijke afspraken maximaal ruimte en rugdekking wordt gecreëerd.
- Het realiseren van een aantal flankerende oplossingen zoals beschreven in hoofdstuk 3.

Spoor 2 betreft interventies die langere voorbereiding en doorlooptijd kennen (wetgeving).

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



4.2. Programmatische aanpak door interdepartementaal team

De samenhangende veranderaanpak zoals die in 3.2. is geschetst omvat zeer diverse aandachtsgebieden en activiteiten waarbij veel actoren op verschillende niveaus betrokken zijn en meegenomen zullen moeten worden. Om dit effectief en doelmatig te organiseren moet enerzijds een brede betrokkenheid en breed eigenaarschap voor het geheel worden georganiseerd en anderzijds per activiteit of onderdeel gericht en flexibel op maat gewerkt kunnen worden. Een programmatische aanpak ligt daarbij voor de hand, waarbij:

- Een interdepartementaal team met vanuit elk van de deelnemende departementen één lid, aangevuld met een of twee leden vanuit gemeenten en uitvoeringsorganisaties, projectopdrachten en deelvragen formuleert en verstrekt, zorgdraagt voor adequate bemensing van taken en projecten, de koers en de voortgang van het geheel monitort en

bewaakt en waar nodig bijstuurt. Het team regelt zaken binnen de departementen. De leden van het team voeren slechts incidenteel en in beperkte mate zelf projectopdrachten uit. Belangrijk is dat voor dit team voldoende capaciteit beschikbaar wordt gesteld en dat het team voor afzonderlijke onderdelen en zoekvragen een beroep kan doen op capaciteit vanuit de departementen.

- Het team verantwoording over voortgang en resultaten aflegt aan de SG's of DG's.
- Een programmaleider wordt toegevoegd als voorzitter van het team. Dit dient iemand met autoriteit te zijn die tussen de deelnemers in het team knopen kan doorhakken (mogelijk iemand van de ABD). De programmaleider fungeert als opdrachtnemer en legt verantwoording af over voortgang en resultaten aan de SG's of DG's.
- Het team wordt ondersteund door een projectleider, een projectsecretaris en een communicatieadviseur. De projectleider fungeert als rechterhand van de voorzitter/teamleden, adviseert, bereidt inhoudelijke stukken (bijv. projectopdrachten) voor en bewaakt op dagelijkse basis de voortgang en samenhang. De projectsecretaris draagt zorg voor verslaglegging en document- en informatiemanagement. De communicatieadviseur stelt een algemeen communicatieplan op en adviseert over kansen en risico's in de communicatie en beeldvorming.
- Drie bestuurlijke ambassadeurs (één vanuit en voor het Rijk, één vanuit en voor gemeenten en één vanuit en voor uitvoeringsorganisaties) het verhaal en de Bedoeling uitdragen op zoveel mogelijk relevante momenten en plekken; door persoonlijke aanwezigheid en gesprek of anderszins (videoboodschappen, interviews etc.). De ambassadeurs zijn geen lid van het coördinerend team en wonen niet alle vergaderingen bij. Er vindt regelmatig afstemming plaats tussen de ambassadeurs en de programmaleider dan wel projectleider en de communicatieadviseur over inhoud en inzet.

4.3. Vervolgstappen korte termijn

Voor de korte termijn adviseren wij een aantal algemene en specifieke vervolgstappen om tot nadere concretisering en realisering van de voorgestelde oplossingsrichtingen te komen.

Algemene vervolgstappen voor de korte termijn zijn:

- Tijdens de afgelopen weken en maanden heeft het tempo van deze Verkenning zodanig hoog gelegen dat niet alle betrokken departementen daarin in eenzelfde mate hebben kunnen meedenken. Voor een succesvol vervolg is het belangrijk om enerzijds het tempo hoog te houden maar anderzijds ook nadrukkelijk ruimte te bieden voor en te investeren in het aanhaken en meenemen van alle betrokken departementen. Wij adviseren om na oplevering van dit eindrapport geen stilte te laten vallen, maar het gesprek met en binnen de betrokken departementen over de oplossingsrichtingen en vervolgstappen actief voort te zetten, om vragen te beantwoorden en nadere suggesties voor concretisering en aanscherping mee te nemen.
- Het is aan te bevelen snel te starten met de inrichting van de organisatie, werving van ambassadeurs, programma/projectleider en medewerkers voor de programmatische aanpak. Uiteraard dient daarvoor budget vrijgemaakt te worden. Het huidige kernteam kan hier vast mee beginnen.
- Tot slot kan op korte termijn een communicatiestrategie worden opgesteld, samen met gemeenten en de landelijke organisaties. Ook dit dient in gezamenlijkheid vormgegeven te worden.

Bijlagen

Bijlage 1. Opdracht en scope Verkenning

De opdracht voor deze Verkenning luidt:

Verken een regeling, wet of voorziening met het doel de lokale professional (sociaal werkers) een mogelijkheid (of meerdere) te bieden om inwoners met complexe sociale en urgente problematiek, beter en eerder te kunnen helpen over domeinen heen.

Vaak wordt gesteld dat heel veel al kan voor de professional die maatwerk wil leveren. Strikt genomen is dat juist, echter het vergt in de praktijk erg veel moeite en tijd van de professional om het gewenste maatwerk in deze gevallen voor elkaar te krijgen. Daardoor escaleren situaties vaak verder dan nodig is, terwijl de professional poogt een oplossing te realiseren. Het systeem is voor de multiprobleem-situaties daardoor kostbaar, inefficiënt en ineffectief.

Het gaat in de Verkenning om wat op rijksniveau nog kan worden toegevoegd of gedaan om te bevorderen dat de sociaal werker snel effectieve hulp kan bieden. In de Verkenning gaat het niet alleen om belemmeringen en oplossingen op het vlak van instrumenten (wet- en regelgeving, budgetten), maar in beperkte mate ook over de samenhang met organisatie en professionaliteit. Steeds voor zover het Rijk daar een rol in of invloed op heeft.

De drie kernwetten in het sociaal domein (Wmo, Participatiewet en Jeugdwet) vormen het vertrekpunt van de Verkenning, zowel ten aanzien van de scope als ten aanzien van het paradigma. Het gaat om complexe sociale vraagstukken van inwoners met urgentie, waar bestaanszekerheid en/of welzijn van kinderen in het geding zijn. Vanuit dit vertrekpunt is ook gekeken naar onder meer de Wet kinderopvang, de Toeslagenwet, passend onderwijs, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, de Basisregistratie Personen, wetgeving rond informatie-uitwisseling etc. De specifieke problematiek rond vreemdelingen valt buiten de Verkenning.

Bijlage 2. Gevolgde aanpak

Om tot beantwoording van de vraagstelling van deze Verkenning te komen is conform de opdracht zo veel mogelijk een bottom-up aanpak gevolgd, waarbij een groot aantal sociaal werkers, andere professionals vanuit gemeenten en uitvoeringspartners, en vooraanstaande experts vanuit het veld (zie bijlage 6) zijn geïnterviewd. In individuele en groepsinterviews en in een tweetal ontwerp sessies hebben zij hun ervaring, kennis en inzichten gedeeld over de belemmeringen die professionals ervaren om tot snelle en effectieve maatwerk oplossingen te kunnen komen voor multiprobleem-huishoudens, over de gewenste situatie voor de professional (zie bijlage 8) en wat oplossingsrichtingen zouden kunnen zijn om deze mogelijk te maken (zie bijlage 9).

Aan de ontwerp sessies zijn ook bijdragen geleverd vanuit het Rijk, door onder meer Erik Gerritsen, Bernard ter Haar en Christien Bronda.

In de tweede fase van de Verkenning, na bespreking van de tussenrapportage met voorlopige oplossingsrichtingen met de DG's als opdrachtgevers, is door de juristen van de betrokken departementen gereflecteerd op de oplossingsrichtingen. Conform het verzoek van de DG's is die reflectie vooral gericht op de vraag hoe de voorgestelde oplossingen gerealiseerd zouden kunnen worden. In twee reflectie sessies is door en met de juristen gesproken over de door hen geformuleerde mogelijkheden en aandachtspunten, waarna door hen een gezamenlijk juridisch advies is opgesteld (zie bijlage 3).

In deze fase heeft tevens afstemming plaatsgevonden met een aantal andere trajecten. Zo zijn er overleggen geweest met de Regieraad responsieve overheid (gevolgd door nog een aanvullend overleg met vertegenwoordigers van de Regieraad en de landsadvocaat), met vertegenwoordigers van het Traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy (UPP) en van de Samenwerking Brede Schuldenaanpak (SBS).

Een werkgroep met vertegenwoordigers vanuit de betrokken departementen, VNG, Belastingdienst en CAK (zie bijlage 7) heeft in alle fasen geadviseerd over onder meer de probleemformulering, de te betrekken (ervarings)deskundigen en de selectie en prioritering van oplossingsrichtingen en heeft daarnaast vanuit de eigen departementen en netwerken beschikbare informatie aangereikt en beschikbare deskundigheid gemobiliseerd om gerezen vragen te beantwoorden.

Een kerngroep bestaande uit ambtelijk vertegenwoordigers van SZW, BZK en de externe projectleiders/adviseurs heeft de interviews, ontwerp sessies en overleggen voorbereid en begeleid, de uitkomsten geanalyseerd en de rapportages verzorgd.

Bijlage 3. Juridische reflectie op de voorgestelde oplossingsrichtingen

Opbrengst van de reflectiesessies met juristen van betrokken departementen

Inleiding

Naar aanleiding van de *Tussenrapportage Verkenning Regeling (wellicht wet) Maatwerk Multiprobleem Huishoudens* is juridische inkadering gevraagd over hoe de in de tussenrapportage geïdentificeerde instrumenten gerealiseerd zouden kunnen worden. Om de vraagstukken helder te krijgen zijn twee sessies met de opstellers van de tussenrapportage georganiseerd. Dit document is het resultaat van onze inventarisatie. Hieronder zullen bij punten 1 en 2 de geopperde instrumenten nagelopen worden. Naar aanleiding van de eerste sessie wordt onder 3 een wettelijke afstemmingsbepaling nader uitgewerkt. Bij 4 staan we stil bij aandachtspunten voor het vervolgtraject.

Opbouw van het document

1. Time-outvoorziening
 - 1.1 Wie heeft de bevoegdheid
 - 1.2 Aard en inhoud van de bevoegdheid
 - 1.3 Reikwijdte
 - 1.3.1 Een (algemene) time-out voor de invordering van geldbedragen door de overheid
 - 1.3.1.1 Private vorderingen
 - 1.3.2 Een time-out voor de rechtsgevolgen van besluiten
 - 1.4 Tot slot: optie structuur Maatwerk
2. Afwijkingsbevoegdheid
 - 2.1 Wie heeft de bevoegdheid en hoe is de controle op de inzet ervan
 - 2.1.1 Gemeentelijk niveau
 - 2.1.2 Rijksniveau
 - 2.2 Criteria en inhoud van de bevoegdheid
 - 2.2.1 Rijksniveau
 - 2.3 Implementatie
 - 2.3.1 Verhouding Awb en de materiewetten
 - 2.3.2 Reikwijdte en werking van artikel 3:4a Awb
 - 2.3.3 Twee scenario's
 - 2.3.3.1 *scenario 1*
 - 2.3.3.2 *scenario 2*
 - 2.3.3.3 *adviesscenario*
 - 2.4 Niet beoogde effecten en risico's
 - 2.5 Conclusie
3. Coördinatie/afstemming van besluiten
 - 3.1 Afstemming bij multiproblematiek
4. Vervolgstappen

1. Time-outvoorziening

Vraag: Hoe kan deze bevoegdheid tot stand komen?

1.1 Wie heeft de bevoegdheid

De lokale sociaal werker (in de rol van procesregisseur) die de procesregie voert over de complexe problematiek van een huishouden krijgt de bevoegdheid de uitvoering van beslissingen tijdelijk stil te zetten. Aan de inhoud van de beslissing zelf wordt niet getornd. Alleen de effectuering wordt opgeschort.

Wij adviseren deze bevoegdheid te regelen in een aparte wet. Het is vervolgens van belang helder weer te geven wat de bevoegdheid precies inhoudt. Er dient in de regeling duidelijk geformuleerd te worden aan welke criteria moet zijn voldaan voordat de time-outvoorziening mag worden ingezet. De criteria dienen geformuleerd te worden aan de hand van het thema 'onbeoogde escalatie van bestaanszekerheid' (inkomen, wonen en veiligheid). Verder kan worden gedacht aan een vierogenprincipe. Om zorgvuldigheid te waarborgen kan ervoor worden gekozen dat het voornemen om de voorziening in te zetten dient te worden voorgelegd aan een leidinggevende.

1.2 Aard en inhoud van de bevoegdheid

Het neerzetten van een goede structuur en snel zicht op gestagneerde casuïstiek zal van groot belang zijn om multiproblematiek goed aan te pakken. De sociaal werker heeft bij voorkeur een zo volledig mogelijk beeld van de multiproblematiek. Maar dat zal niet altijd het geval zijn. Een globaal beeld van het huishouden waar de sociaal werker bij betrokken is en een noodkreet die verband houdt met de bestaanszekerheid zal in zijn algemeenheid het startsein zijn voor het inzetten van de time-outvoorziening. Het is onze indruk dat er meestal sprake is van een aantal situaties/beslissingen die verantwoordelijk zijn voor de escalatie van een reeds problematische situatie. Escalatie in die zin dat de bestaanszekerheid in gevaar komt. Deze situaties worden, in het kader van de hier voorgestelde instrumenten, als eerste aangepakt met het inzetten van een time-outvoorziening. Het is voorts van belang dat de sociaal werker een goed/volledig beeld heeft van de bevoegdheden/instrumenten die hij al heeft kunnen inzetten om te mogen/kunnen concluderen dat andere mogelijkheden (dan de time-outvoorziening) niet toereikend zijn (gebleken).

De time-out verplicht vervolgens om binnen een bepaalde termijn met een maatwerkoplossing te komen. Het initiatief daarvoor ligt bij de sociaal werker die de time-outvoorziening heeft ingezet en fungeert als procesregisseur. Hij dient daarvoor actief contact te zoeken met de betrokken organisaties en tracht in deze periode een zo volledig mogelijk beeld van de schuldenproblematiek te verkrijgen (overheids- én private schulden). Daarnaast dient de sociaal werker in de time-outperiode een zo volledig beeld te verkrijgen van de bevoegdheden/instrumenten die (al) voorhanden zijn om het maatwerk vorm te geven. Hij dient daarbij geholpen te worden door de organisaties waar hij het gesprek mee aangaat. Ons beeld is, dat het voorkomt dat bestuursorganen zelf vaak ook niet helder hebben wat (wettelijk) mogelijk is om iemand echt te helpen. Vaak speelt ook de mentaliteit een rol of wordt er niet verder gekeken dan de eigen neus lang is. Ook kan het (door werkdruk) vasthouden aan de standaard manier van werken een meer creatieve oplossing in de weg staan.

Er dient duidelijk geformuleerd te worden aan welke criteria moet zijn voldaan, voordat de time-outvoorziening mag worden ingezet. Te denken valt bijvoorbeeld aan dreigende huisuitzetting van een gezin met kinderen. Verder is het van belang een maximumtermijn op te nemen, bijvoorbeeld vier maanden, om te waarborgen dat er daadwerkelijk verder actie wordt ondernomen. Eventueel kan een verlengingsmogelijkheid worden opgenomen.

In het geval van fraude ligt het gecompliceerder. De vraag is waar de grens getrokken moet worden. De mate van verwijtbaarheid zou een rol kunnen spelen en fraude die strafrechtelijk vervolgd wordt zou als grens gehanteerd kunnen worden. Tevens zou het belang van kwetsbare huisgenoten bij de afweging betrokken kunnen worden. Dat vereist dus nog meer maatwerk.

1.3 Reikwijdte

In de tussenrapportage wordt gesproken over een bevoegdheid om interventies op te schorten. Hierdoor doemt de vraag op wat de reikwijdte van de bevoegdheid zou kunnen zijn. Naar aanleiding van de sessies met de opstellers van de Verkenning zien wij de volgende opties:

- Een time-out voor de invordering van geldbedragen door de overheid
- Een time-out voor de rechtsgevolgen van besluiten

Hieronder zullen we nader ingaan op de opties.

1.3.1 Een (algemene) time-out voor de invordering van geldbedragen door de overheid

Onder overheidsvorderingen verstaan wij geldschulden die voortvloeien uit een besluit dat vatbaar is voor bezwaar en beroep. In de tussenrapportage wordt over een algemene time-outbevoegdheid gesproken. Dat raden wij af. Er bestaat geen geharmoniseerd systeem voor de invordering van overheidsvorderingen. Deze worden evenmin centraal geadministreerd; er bestaat dus geen algemeen register of iets dergelijks. Qua uitvoering zien wij daarom moeilijkheden omdat er een geharmoniseerd invoeringssysteem voor overheidsvorderingen ontbreekt. Daarnaast stellen wij vraagtekens bij de evenredigheid van het stopzetten van alle overheidsvorderingen wanneer er reeds bekend is dat er slechts één à twee ‘bedreigende’ vorderingen zijn. Hierboven hebben we al uiteengezet dat het ons beeld is dat er meestal sprake is van een beperkt aantal gebeurtenissen/beslissingen die verantwoordelijk zijn voor de escalatie. Het lijkt ons daarom effectiever om per casus waarbij multiproblematiek speelt de time-outvoorziening in te zetten op de meest ‘bedreigende’ actoren en dan snel een goed beeld te verkrijgen van de gehele situatie.

1.3.1.1 Private vorderingen

Het komt ook voor dat er sprake is van private vorderingen. Gezien bovenstaande indeling vallen deze vorderingen niet onder de reikwijdte van de time-outvoorziening. Die zal met name worden ingezet bij beslissingen van bestuursorganen. Dat zou ertoe kunnen leiden dat eventuele private schuldeisers daarvan profiteren.

Getracht zou moeten worden ook deze vorderingen te betrekken bij de gesprekken om te komen tot een effectieve invordering van schulden en een maatschappelijk verantwoorde incasso. Wij adviseren om in een eventueel vervolgtrajec na deze Verkenning nader te reflecteren op de (on)mogelijkheden om private vorderingen onderdeel te laten uitmaken van het veronderstelde maatwerk na het inzetten van de time-outvoorziening.

1.3.2 Een time-out voor de rechtsgevolgen van besluiten

Bij deze bredere werking zou een rechtsgevolg van een besluit tijdelijk geschorst kunnen worden. Wij zien dan bijvoorbeeld voor ons dat, ondanks dat er niet meer aan de criteria wordt voldaan, een uitkering tijdelijk doorloopt. De opstellers van de Verkenning zien, naar aanleiding van de geluiden uit de praktijk, ook potentieel de waarde van de time-out in overgangssituaties in bijvoorbeeld de jeugdzorg. Daarvan weten wij onvoldoende of in veel van deze specifieke situaties al is voorzien in de mogelijkheid om af te wijken. Wellicht dat dat al voldoende ruimte biedt en zit het probleem ten aanzien van deze situaties mogelijk in te weinig (creatief) gebruik door onwetendheid of gebrekkige communicatie/structuur.

Daarnaast leeft bij ons het beeld dat de effecten van een algemene, én snel inzetbare, time-out de burger in een onduidelijke rechtspositie brengen:

- De opgeschorte uitvoering doet het rechtseffect niet vervallen en zou daardoor in een later stadium kunnen herleven, met potentiële hoge navorderingen tot gevolg.
- Er zal vastgesteld moeten worden welke verplichtingen nog wel op de burger rusten wanneer de time-out wordt ingezet.
- De beoordeling van de effecten op het inzetten van de time-outvoorziening op andere wetten verderop in de keten zal lastig te beoordelen zijn en per geval verschillen.
- De reikwijdte van de bevoegdheid dient voorts bepaald te worden.

Wij zien aldus complicaties bij het verbreden van de algemene time-outbevoegdheid. Deze zou geen omweg om het wettelijk systeem met voorzienbare clausulering moeten vormen. De time-out moet snel ingezet kunnen worden, maar de rechtsstaat vereist tevens dat de rechtspositie van de burger in een concrete situatie helder is. Dat zou betekenen dat de rechtsgevolgen van de time-out in de beschikking duidelijk en voorzienbaar geformuleerd worden. Dit zou juist weer extra bureaucratische lasten bij de sociaal werker neerleggen.

1.4 Tot slot: optie structuur Maatwerk

Om in voorkomende gevallen (snel) tot de kern van de casus door te dringen en tot een maatwerkoplossing te komen, zou het helpen wanneer de sociaal werker zich kan wenden tot een vaste functionaris die binnen de eigen organisatie de taak heeft zich bezig te houden met multiproblematiek. Wij adviseren daarom om in de regeling op te nemen dat (het wenselijk is) dat overheidsorganisaties een functionaris multiproblematiek aantrekken. Dat hoeft geen volledige fte te zijn. Deze functionaris dient dan kennis te hebben van de nieuwe regeling, wordt geacht goed op de hoogte te zijn van de mogelijkheden die de 'eigen wetten' binnen de eigen organisatie bieden om af te wijken en is de vaste contactpersoon voor de sociale werkers. Net als de sociaal werker is de functionaris multiproblematiek goed en snel bereikbaar en kan hij indien nodig snel handelen. Hij is daardoor in staat de sociaal werker van 'binnenuit' goed te ondersteunen bij het vormgeven van het maatwerk.

Een functionaris multiproblematiek kan vanuit zijn 'eigen' organisatie ook een belangrijke rol spelen bij vroegsignalering van een voorstadium van multiproblematiek (en als dat nodig is een mentaliteitsomslag ten aanzien van de aanpak daarvan). Het kan heel effectief zijn en preventief werken wanneer deze functionaris dan contact opneemt met de sociaal werker om al in dat vroege stadium naar oplossingen te zoeken.

2. Afwijkingsbevoegdheid

Vraag: *Hoe kan deze inhoudelijke wettelijke handelingsruimte op een eenduidige wijze over alle betrokken wetgeving, domeinen en organisaties worden vormgegeven, zodat bij multiproblematiek er wettelijke ruimte bestaat om de voor het huishouden noodzakelijke beslissing te nemen?*

Er zijn op sommige punten relevante verschillen tussen het gemeentelijk en het rijksniveau. Waar nodig worden zij afzonderlijk behandeld.

2.1 Wie heeft de bevoegdheid en hoe wordt controle op de inzet daarvan gecontroleerd?

2.1.1 Gemeentelijk niveau

Het is de bedoeling om de bevoegdheid zo laag mogelijk te beleggen, bij voorkeur bij de sociaal werker. Het college van burgemeester en wethouders lijkt daarom het meest aangewezen bestuursorgaan. Het college kan de bevoegdheid vervolgens eventueel mandateren. De gemeenteraad oefent democratische controle uit op het college. Tevens kan de gemeentelijke rekenkamer toezicht houden. Er staat rechtsbescherming open voor belanghebbende(n), maar aangezien het besluit voor hen gunstig is zal hier niet veel gebruik van worden gemaakt.

2.1.2 Rijksniveau

De bevoegdheid zou gecentraliseerd bij één bestuursorgaan neergelegd kunnen worden, bijvoorbeeld de minister van SZW of BZK (ons zijn geen regelingen bekend waarbij de minister van AZ bevoegdheden toegekend worden). Daarmee zouden de bevoegdheid, verantwoordelijkheden en taken van andere bestuursorganen deels overgenomen worden. Dit zou conflictopwekkend kunnen werken en vragen oproepen over of en hoeverre de minister gebonden is aan beleid en gedragslijnen van de uitvoeringsorganisaties. Tenzij expliciet uitgesloten zou er bezwaar en beroep openstaan voor de uitvoeringsorganisaties tegen de bevoegdheidsaanwending van de minister. Daarnaast zijn veel uitvoeringsorganisaties zelfstandige bestuursorganen (zbo's) die hun wettelijke taken met enige onafhankelijkheid van het ministerie uitvoeren. Die onafhankelijkheid zou doorbroken worden. Een tweede optie zou dan ook zijn om het landelijke team een zbo te maken. Dit heeft weer eigen complicaties, ook met het oog op verantwoording. Daarom is het regeringsbeleid het aantal zbo's beheersbaar te houden. Door het landelijke team een nieuw bestuursorgaan met eigen bevoegdheden te maken (zbo, of niet), wordt er een nieuwe bestuurslaag gecreëerd. Daarmee neemt volgens ons de complexiteit en jurisdisering potentieel juist toe en kan er bureaucratisch getouwtrek in plaats van samenwerking ontstaan.

Een andere mogelijkheid zou zijn om het team samen te stellen met functionarissen die formeel ieder in dienst zijn van het betreffende bestuursorgaan en samen hun bevoegdheden afstemmen in concrete gevallen. De structuur heeft dan geen formeel wettelijke status, maar dat hoeft niet per definitie tot problemen te leiden.

Er kan een overeenkomst of convenant tussen betrokken bestuursorganen gesloten worden en beleidsregels kunnen afgestemd worden. Voor deze structuur zijn waarschijnlijk wel wetswijzigingen met betrekking tot de verwerkingsgrondslagen nodig. Zonder die grondslagen is het niet toegestaan informatie te delen met andere instanties. Sommige informatie kan waarschijnlijk al gedeeld worden op basis van bestaande verwerkingsgrondslagen (uit bijvoorbeeld de Wet SUWI). Tevens zou nader moeten worden onderzocht binnen welke kaders besluiten afgestemd mogen worden. Mogelijk is een formele afstemmingsbepaling geboden.

Een team van functionarissen van verschillende bestuursorganen heeft het nadeel dat er geen persoon of orgaan bevoegd is om de ‘knoop door te hakken’ indien de partijen niet tot een gezamenlijke oplossing kunnen komen. De partijen op landelijk niveau zijn namelijk niet hiërarchisch ondergeschikt aan elkaar. Dat er op casusniveau onenigheid ontstaat is echter geen gegeven en zal uit de praktijk moeten blijken. Eventueel zouden in een bestuursovereenkomst tussen de partijen conflictbepalingen opgenomen kunnen worden. Daarin zou neergelegd kunnen worden dat door of namens de minister of staatssecretaris wordt bemiddeld indien de partijen er niet uit kunnen komen.

Wij zouden daarom adviseren om eerst in de praktijk ervaring op te doen met een landelijk team en het opnemen van conflictregels in een bestuursovereenkomst. Zo wordt in gezamenlijkheid tot beslissingen gekomen. Een afstemmingsbepaling geeft de wettelijke taak er onderling uit te komen. Mocht er in de praktijk behoefte blijken aan meer centrale sturing dan kan een meer formele structuur, eventueel in een zbo of onder een ministerie, overwogen worden.

2.2. Criteria en inhoud van de bevoegdheid

Er zijn meerdere criteria voor de inzet van de bevoegdheid te bedenken. Het door Scheltema voorgestelde artikel 3:4a Awb¹¹ kent er twee:

- De toepassing van een wettelijke regel leidt tot nadelige gevolgen die onevenredig zijn in verhouding tot de met die regel te dienen doelen, en;
- de belanghebbende hiervan geen verwijt kan worden gemaakt.

Voor onderhavige problematiek kunnen soortgelijke criteria geformuleerd worden. Meer specifieke criteria zijn echter denkbaar. In het geval van de gemeente kunnen aan gemeente toevertrouwde taken gerelateerde criteria (zoals bijvoorbeeld genoemd in § 1.2. Participatiewet (opdracht gemeente)) geformuleerd worden. Zo kunnen de bevoegdheden in het kader van ‘de Bedoeling’ gelezen worden. Daarnaast kan gedacht worden aan de gedragingen van de betrokkene, of materiële situatie. In de uitvoering van de wetgeving die aan de gemeentes en op rijksniveau is toevertrouwd, zijn meerdere situaties te bedenken waarbij afwijken van het wettelijk kader geboden kan zijn, zoals:

- De invordering van onterecht verkregen uitkeringen, zoals de bijstand (de gemeente is meestal verplicht terug te vorderen).
- De invordering van een bestuursrechtelijke boete of dwangsom.
- Het kwijtschelden van een gemeentelijke belasting of heffing.
- Het besluit een voorziening af te wijzen of stop te zetten omdat (tijdelijk) niet (meer) aan de materiële criteria wordt voldaan.

Deze casusposities en de daarbij passende bevoegdheid verschillen. Een uniform toepasbare bevoegdheid is daardoor lastig te formuleren (zie ook het volgende punt).

2.2.1 Rijksniveau

Voor een mogelijk landelijk escalatieteam geldt de bijzonderheid dat de bevoegdheid ingezet wordt op verzoek van het college. In de terminologie van de Awb gaat het dan om een aanvraag (Afdeling 4.1.1. Awb). Een aanvraag moet schriftelijk/per e-mail gebeuren. Aan een besluit op aanvraag zijn doorgaans criteria verbonden. Er zou bijvoorbeeld aangegeven kunnen worden welke bevoegdheid moet worden ingezet, welke stappen al zijn ondernomen of voor welk probleem men een oplossing wil zien.

¹¹ M. Scheltema, ‘Wetgeving in de responsieve rechtsstaat’, *RegelMaat* 2018 (33) 3.

Ook zou van de aanvragende gemeente verlangd kunnen worden dat deze aangeeft waarom het probleem niet op lokaal niveau opgelost kan worden (en dat de lokale mogelijkheden daadwerkelijk uitgeput zijn). Op de afwijzing van de aanvraag staat in beginsel bezwaar en beroep open. De te stellen criteria zouden echter niet dermate zwaar moeten zijn dat de lasten voor de gemeente te hoog worden. De aanvraag zou de aanzet van de oplossing moeten vormen.

2.3 Implementatie

De uitvoering van een aantal wetten is aan de gemeente toevertrouwd. Hoewel de verantwoordelijkheden aanzienlijk zijn, is het aantal regelingen te overzien. Ons advies zou daarom zijn om op basis van een analyse van de verschillende casusposities in de materiewetten voorzieningen op te nemen, in plaats van één algemene afwijkingsbevoegdheid te creëren. Daarbij zouden ook de afwijkings(on)mogelijkheden geregeld kunnen worden in het geval er fraude in het spel is. Voor het Rijk geldt grotendeels hetzelfde. Hier gaat het echter om een groot aantal uitvoeringsorganisaties en regelingen. Een meer algemene voorziening zou daardoor wellicht eerder in beeld komen. Bijvoorbeeld een regeling in de geldschuldentitel van de Awb over invorderingsbeschikkingen en dwangbevelen.

In de tussenrapportage is de wens om één uniforme, eventueel als symbool geldende, bepaling te creëren. Daarbij zou een regeling als artikel 3:4a Awb in beeld komen. Daarom hebben we hieronder twee scenario's uitgewerkt:

1. Artikel 3:4a Awb
2. Afwijkingsbevoegdheden in de materiewetten

2.3.1 Verhouding Awb en de materiewetten

Het is eerst goed om kort stil te staan bij de verhouding tussen de materiewetten en de Awb. Kortgezegd wordt de bevoegdheid neergelegd in de materiewet, waarbij bepaald wordt onder welke voorwaarden de bevoegdheid ingezet kan worden. De Awb biedt *minimumnormen* voor de besluitvorming op basis van die bevoegdheden. Doorgaans beïnvloedt de Awb de aard en omvang van de bevoegdheid uit de materiewet niet.

Wanneer de bevoegdheid gebonden is, dat wil zeggen: het bestuursorgaan moet handelen, is er bijvoorbeeld geen ruimte meer voor een evenredigheidsafweging in de zin van artikel 3:4 Awb. Een voorbeeld van een gebonden bevoegdheid is artikel 36 lid 1 Werkeloosheidswet: *De uitkering die als gevolg van een besluit als bedoeld in artikel 22a of 27 onverschuldigd is betaald, alsmede hetgeen anderszins onverschuldigd is betaald, wordt door het UWV teruggevorderd.*

2.3.2 Reikwijdte en werking van artikel 3:4a Awb

Een artikel 3:4a Awb zou het mogelijk maken om bij gebonden bevoegdheden wel nog een evenredigheidsafweging te maken indien de toepassing van een wettelijke regel leidt tot nadelige gevolgen die onevenredig zijn in verhouding tot de met die regel te dienen doelen, en de belanghebbende hiervan geen verwijt kan worden gemaakt. Hiermee zou de Awb dus de aard van de bevoegdheid, zoals die uit de materiewet blijkt, beïnvloeden. Dit komt overigens ook op andere plekken in de Awb voor, zoals in artikel 5:46 lid 3: *Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.* (NB Hiertoe is Nederland overigens verplicht gezien het strafrechtelijke evenredigheidsbeginsel zoals vastgelegd in het EVRM en het Europees Handvest)

Zoals uit het artikel in *RegelMaat* van Scheltema blijkt is 3:4a vooral geschreven met het oog op nieuwe inzichten over de rationaliteit van mensen (in relatie tot het doenvermogen), maar het artikel kan een ruimere werking hebben. Desalniettemin is het een beperkte correctie, mede gezien de *minimale normstelling* die met de Awb beoogd is. Scheltema beoogt een bodemnorm te stellen waaronder het bestuur nooit zou moeten zakken.

2.3.3 De twee scenario's

Gezien het samenspel tussen de materiewetten en de Awb dat hierboven is beschreven, is het goed om een wettelijke bepaling, zoals artikel 58 Participatiewet, als voorbeeld te nemen:

Artikel 58. Terugvordering

1. Het college van de gemeente die de bijstand heeft verleend vordert de kosten van bijstand terug voor zover de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is ontvangen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.
2. Het college van de gemeente die de bijstand heeft verleend kan kosten van bijstand terugvorderen, voor zover de bijstand:
 - a. anders dan in het eerste lid, ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend;
 - b. in de vorm van geldlening is verleend en de uit de geldlening voortvloeiende verplichtingen niet of niet behoorlijk worden nagekomen;
 - c. voortvloeit uit gestelde borgtocht;
 - d. ingevolge artikel 52 bij wijze van voorschot is verleend en nadien is vastgesteld dat geen recht op bijstand bestaat;
 - e. anderszins onverschuldigd is betaald voor zover de belanghebbende dit redelijkerwijs had kunnen begrijpen, of
 - f. anderszins onverschuldigd is betaald, waaronder begrepen dat:
 - 1°. de belanghebbende naderhand met betrekking tot de periode waarover bijstand is verleend, over in aanmerking te nemen middelen als bedoeld in paragraaf 3.4 beschikt of kan beschikken;
 - 2°. bijstand is verleend met een bepaalde bestemming en naderhand door de belanghebbende vergoedingen of tegemoetkomingen worden ontvangen met het oog op die bestemming.

[leden 3 t/m 6 zijn niet relevant voor het voorbeeld]

7. In afwijking van het eerste lid kan het college besluiten van terugvordering of van verdere terugvordering als bedoeld in het eerste lid af te zien, indien de persoon van wie de kosten van bijstand worden teruggevorderd:
 - a. gedurende tien jaar volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan;
 - b. gedurende tien jaar niet volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan, maar het achterstallige bedrag over die periode, vermeerderd met de daarover verschuldigde wettelijke rente en de op de invordering betrekking hebbende kosten, alsnog heeft betaald;
 - c. gedurende tien jaar geen betalingen heeft verricht en niet aannemelijk is dat hij deze op enig moment zal gaan verrichten; of
 - d. een bedrag, overeenkomend met ten minste 50% van de restsom, in één keer aflost.
8. Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn kan het college besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien.

Analyse

Lid 1 bevat de dwingend omschreven bevoegdheid om bij het verzaken van de meldplicht door een bijstandsgerechtigde het te veel betaalde bedrag terug te vorderen.

Lid 2 bevat situaties waarbij het college het bedrag kan terugvorderen, maar hiertoe niet verplicht is.

Lid 7 bepaalt dat er in afwijking van de verlichting uit lid 1 afgezien kan worden van terugvordering indien er sprake is van één van de in a t/m d genoemde situaties.

Lid 8 heeft het karakter van een hardheidsclausule: het college mag afzien van invordering indien daar dringende redenen voor zijn, bijvoorbeeld disproportionele of onbillijke gevolgen. Het college heeft enige beoordelingsruimte om te bepalen of er sprake is van dringende redenen.

2.3.3.1 Scenario 1: artikel 3:4a Awb

Lid 1 verplicht dus tot terugvordering. In dit voorbeeld biedt artikel 58, achtste lid, Pwet al een algemene bevoegdheid af te wijken van lid 1 indien daartoe dringende redenen bestaan. Die mogelijkheid is ruimer dan 3:4a Awb omdat niet vereist is dat de betrokkene geen verwijt kan worden gemaakt. Het college heeft voorts meer beoordelingsruimte omdat de dringende redenen niet in relatie tot de met de bepaling gediende doelen

beoordeeld hoeven te worden. Als er geen lid 8 in dit artikel aanwezig zou zijn – zoals bij sommige wetten het geval is – zou 3:4a Awb wel van toepassing zijn. Indien dan aan de criteria van 3:4a Awb voldaan zou zijn, zou er afgeweken kunnen worden. Duidelijk is dat de bevoegdheid beperkt is in relatie tot de afwijkingsbevoegdheid van lid 7.

2.3.3.2 Scenario 2: het aanpassen van de materiewetten

Het aanpassen van de wettelijke bepalingen biedt meerdere opties:

1. In lid 1 kan de beleidsvrijheid worden toegevoegd door net als in lid 2 ‘vordert’ te vervangen door ‘kan [...] terugvorderen’.
2. In lid 7 kunnen nieuwe afwijkingsgronden worden gecreëerd door nieuwe onderdelen toe te voegen aan de opsomming. In de afwijkingsgronden kan eveneens beoordelingsruimte worden gecreëerd door ‘naar het oordeel van het college’ of woorden van die strekking op te nemen.
3. Indien de bepaling, anders dan artikel 58 Participatiewet, geen lid met de strekking van lid 8 heeft, kan een dergelijk lid toegevoegd worden.

Het moge duidelijk zijn dat optie 1 de meeste ruimte biedt en optie 3 de minste. Gezien de ambitie om het geldende systeem in stand te houden, maar meer ruimte te bieden daarvan af te wijken in bepaalde gevallen lijkt optie 2 het meest aantrekkelijk. Daarvoor is het noodzakelijk om specifieke criteria te stellen. Die criteria zijn in het voorbeeld behoorlijk streng, maar minder strenge criteria zijn denkbaar. Welke criteria gesteld worden en hoe streng die zijn vraagt *beleidsmatige* bezinning en is niet een juridisch vraagstuk (zie ook hierboven onder 2.2). Een juridische en rechtsstatelijke eis is wel dat met enige mate van zekerheid kan worden vastgesteld in wat voor (categorie van) gevallen toepassing gegeven wordt aan de bepaling, zodat het bestuur weet wat het mag en kan, en de burger zijn rechtspositie kan bepalen en effectief van de hem openstaande rechtsbescherming gebruik kan maken.

2.3.3.3 Ons advies: scenario 2

Wij adviseren om de afwijkingsbevoegdheid langs de lijnen van scenario 2 te implementeren. Hierdoor kunnen de bevoegdheden op multiproblematiek worden toegesneden en heldere criteria worden gesteld. Wanneer aandacht blijft bestaan voor de systematische werking, kan via die weg eenheid bewerkstelligd worden. Door afzonderlijke bepalingen te hanteren blijft het voorzienbaar welke mogelijkheden er bestaan en wanneer die ingezet mogen worden (zie ook het volgende punt). Door discretionaire ruimte in de afweging in te bouwen in de bevoegdheid, kan wel voor de benodigde flexibiliteit gezorgd worden. Het beslissende orgaan zal dan de beschikking wel goed moeten motiveren.

2.4 Niet beoogde effecten en risico's

Een te ruime afwijkingsbevoegdheid kan tot niet beoogde nadelige gevolgen leiden. Formeel worden kaders aangegeven door het gelijkheidsbeginsel en verbod van willekeur. Eerder is er wel gesproken over ‘verantwoorde willekeur’. Maatwerk levert gedifferentieerde (of: responsieve) handelingen op.

Om dat op een verantwoorde manier te doen is een balans tussen de normering van de wet, discretionaire ruimte en de motivering van de bevoegdheidsaanwending in een concreet geval nodig.

Daarnaast heeft het gelijkheidsbeginsel een ruimere (niet juridisch afdwingbare) betekenis, die te maken heeft met gepercipieerde ongelijkheid. Dit kan zich binnen een gemeente voordoen (‘waarom moet ik mijn bijstand wel terugbetalen en mijn buurman niet’) en tussen gemeentes onderling. Door de centraal georganiseerde bevoegdheden centraal te laten in een landelijk team, wordt wel enige consistentie op landelijk niveau bereikt.

Tevens kunnen het maatschappelijk draagvlak en solidariteit afkalven wanneer op een makkelijke wijze afgeweken wordt van wettelijke voorschriften, zeker wanneer er sprake is (geweest) van fraude. Kortom: een te groot verschil in regimes kan risico's herbergen.

2.5 Conclusie

- Een afwijkingsbevoegdheid zou op gemeentelijk niveau bij het college belegd moeten worden.

- Op rijksniveau adviseren we om geen nieuw bestuursorgaan te creëren, maar een team van functionarissen van de verschillende bestuursorganen samen te brengen.
- We adviseren om de bevoegdheid in de afzonderlijke materiewetten neer te leggen.
- De criteria en inhoud van de bevoegdheden moeten verder ontwikkeld worden aan de hand van systematische analyse van casusposities uit de praktijk.
- Nader onderzoek naar bestaande hardheidsclausules en afwijkmogelijkheden is nodig.
- We zien risico's m.b.t. het gelijkheidsbeginsel en maatschappelijk draagvlak en solidariteit.

3. Coördinatie/afstemming van besluiten

Binnen het sociaal domein kunnen de volgende afstemmingsvraagstukken worden onderscheiden:

- **Ketenbeschikkingen:** besluiten die het (automatische) gevolg zijn van de mutatie van gegevens bij een ander bestuursorgaan. Bijvoorbeeld een mutatie in de Basisregistratie Personen (BRP) die gevolgen heeft op het recht op een inkomensafhankelijke toeslag of de hoogte van een (bijstands)uitkering.¹²
- **Elkaar tegensprekende besluiten:** besluiten die de burger tegenovergestelde plichten opleggen.
- **Besluiten die (enige) materiële samenhang vertonen:** meerdere besluiten die dezelfde belanghebbende betreffen en elkaar beïnvloeden; in hoeverre kunnen bestuursorganen andere besluiten meenemen in hun belangenafweging?

Afstemming van besluiten lijkt op informele basis in beperkte mate plaats te vinden binnen en tussen uitvoeringsorganisaties.¹³ In het geldend recht bestaat er geen algemene rechtsplicht voor bestuursorganen om hun besluiten af te stemmen met de besluiten van andere bestuursorganen. Artikel 3:2 Awb houdt, in het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel, wel een algemene onderzoeksplicht in: *'Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.'* Doorgaans zal dit inhouden dat een bestuursorgaan relevante feiten en belangen peilt bij de belanghebbende(n) (de burger of zijn vertegenwoordiger). In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat deze verplichting beperkt is tot de in de bevoegdheidsomschrijving gegeven af te wegen belangen.

Dit heeft mede te doen met het in artikel 3:3 Awb neergelegde specialiteitsbeginsel: *'Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend'*.

Bij afwezigheid van een afstemmingsverplichting zou terughoudendheid ten aanzien van afstemming van besluiten kunnen worden gezocht in:

- Beperkingen die volgen uit wettelijke verplichtingen, zoals de afnameplicht van gegevens uit basisregistraties zoals de BRP (voornamelijk bij ketenbeschikkingen).
- Strijd met het specialiteitsbeginsel (zie hierboven).
- Afstemming kan ook nadeel opleveren voor de burger.
- De afwezigheid van verwerkingsgrondslagen voor informatiedeling tussen bestuursorganen.

In het omgevingsrecht komt de afstemming van besluiten al meer voor, zowel procedureel (het samenvoegen van aanvragen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) als materieel (er wordt gestreefd naar sectoroverschrijdende afweging). Zo bevat de nieuwe Omgevingswet (inwerkingtreding 2021) het volgende artikel:

Artikel 2.2 (afstemming en samenwerking)

¹² Zie recent: B. M. A. van Eck, *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming*, Tilburg (diss.) 2018.

¹³ Blijkens empirische casestudies in: V.M. Reimert, *Buitenwettelijke afstemming van beschikkingen. Naar meer eenheid van bestuur?* Den Haag: Bju, 2009.

1. Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zo nodig met deze andere bestuursorganen af.
2. Bestuursorganen kunnen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. Daarbij wordt niet voorzien in een overdracht van taken of bevoegdheden.
3. Een bestuursorgaan treedt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden slechts in de taken en bevoegdheden van een ander bestuursorgaan voor zover dat nodig is voor de uitvoering van zijn eigen taken en bevoegdheden.

Tevens verlangt artikel 2.1 lid 2 Omgevingswet van het bestuursorgaan dat dit bij de inzet van bevoegdheden 'rekening [houdt] met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.'

Dit zijn heel algemene afstemmingsbepalingen. Binnen het omgevingsrecht zijn, onder andere onder invloed van Europeesrechtelijke verplichtingen (zoals de RIE-richtlijn), ook specifieke afstemmingsverplichtingen te vinden. De algemene bepalingen van de Omgevingswet vullen deze verplichtingen verder in.

3.1 Afstemming bij multiproblematiek

Een afstemmingsbepaling bij multiproblematiek zou vooral bij het hanteren van de in te voeren afwijkingsbevoegdheden door een landelijk team potentieel een uitkomst kunnen bieden. Daardoor zouden de betrokken instanties tot samenwerking kunnen komen en zou strijd met het specialiteitsbeginsel minder snel aan de orde zijn. Punt van aandacht is (het creëren van) een rechtsgeldige basis voor gegevensverwerking.

Waarschijnlijk zou een afstemmingsbepaling verder ingekaderd en gespecificeerd moeten worden dan in de Omgevingswet. Daarbij is het de vraag welke bevoegdheden afgestemd (moeten) worden en hoever de afstemming reikt. Ook vanuit privacyregelgeving is een zo specifiek mogelijk omschreven wettelijke taak wenselijk. Probleem blijft dat afstemming ook in het nadeel van de burger kan uitpakken. Een afstemmingsbepaling voor multiprobleem-situaties zou daarnaast een goede proeftuin kunnen zijn voor het afstemmen van besluiten.

4. Vervolgstappen

Vooruitlopend op wat er wettelijk geregeld zou kunnen worden om de gewenste juridische vormgeving te creëren kunnen in een bestuursovereenkomst al afspraken over de aanpak van multiproblematiek worden neergelegd. Dat maakt het alleen nog niet effectief. De hierboven onder punt 1.4 voorgestelde 'functionaris multiproblematiek' zou daar bijvoorbeeld een rol in kunnen spelen.

De effectiviteit van een bestuursovereenkomst zou ook vergroot kunnen worden door frequent contact tussen de functionarissen multiproblematiek en de sociaal werkers.

Verder merken wij nog op dat we ons bij de inventarisatie van de inkadering van de voorgestelde instrumenten hebben onthouden van een (juridisch) oordeel over onder andere de noodzakelijkheid, effectiviteit en doelmatigheid van de voorgestelde instrumenten. Dit betekent echter niet dat deze punten bij eventuele vervolgstappen niet relevant zouden zijn. Gezien de hoeveelheid en complexiteit van de relevante regelgeving begrijpen wij dat een antwoord op die vraag lastig is. Toch zouden we willen adviseren om waar mogelijk de bestaande opties nadrukkelijk te betrekken bij het zoeken naar een oplossing voor de onderhavige problematiek.

Bij een eventuele wijziging van regelgeving komen deze vragen bij het IAK altijd aan bod. Wij zien geen reden om te twijfelen aan de analyse dat er bijsturing – onder andere in regelgeving – nodig kan zijn, maar achten de onderbouwing nu nog ontoereikend. We adviseren dan ook om in een eventueel vervolgtraject de volgende vragen te onderzoeken:

- Welke instrumenten zijn nu al beschikbaar?
- Zijn deze instrumenten ontoereikend voor multiprobleem-situaties?
- Bieden de voorgestelde instrumenten een effectieve oplossing?
- Zijn er andere mogelijkheden dan verandering van regelgeving om knelpunten op te lossen?

Bij de laatste vraag zien wij vooral mogelijkheden in de veranderingen in bedrijfsvoering en bestuurscultuur. De kernvraag is daarbij: hoe komt het dat de lokale professional geen luisterend oor en geen oplossingen vindt bij landelijke uitvoeringsorganisaties? Deze meer zachte aspecten zijn niet goed in regelgeving te vatten.

Bijlage 4. Omvang en impact problematiek: een indicatief beeld

De omvang van de problematiek is niet exact aan te geven, wel bestaat er vanuit diverse onderzoeken een convergent beeld. De problematiek die in deze Verkenning centraal staat is die van de professional die vastloopt in of onnodig veel tijd kwijt is om doeltreffende hulp te kunnen inzetten bij multiprobleem-huishoudens. Naar de omvang en impact van deze problematiek is voor zover wij hebben kunnen nagaan geen specifiek onderzoek gedaan. Er zijn geen precieze cijfers beschikbaar over het aantal of percentage van de multiprobleem-situaties waarin de professional vastloopt, over de vertraging die dit oplevert bij het inzetten van effectieve oplossingen en van de maatschappelijke kosten die het gevolg zijn van deze worsteling met andere instanties of met het systeem. Een veel gehanteerde schatting (bijv. door de ombudsman van Amsterdam) is dat 95% van de casussen goed op te lossen is binnen het systeem en 5% moeilijk tot zeer moeilijk of onmogelijk op te lossen is binnen het systeem.

Wat wel beschikbaar is, zijn schattingen van het aantal multiprobleem-huishoudens en van de kosten die gemoeid zijn met de hulpverlening aan deze multiprobleem-huishoudens. Ook is er een globaal beeld vanuit diverse maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) van de besparingen die haalbaar zijn wanneer maatwerk geleverd kan worden bij multiproblematiek. Deze beelden vatten wij hier samen.

Aantal multiprobleem-huishoudens en kosten die daarmee gemoeid zijn

Er is geen algemeen erkende definitie of omschrijving van multiprobleem-huishoudens. In het algemeen doelt men vaak op huishoudens waar meerdere problemen tegelijk voorkomen, die ook verschillende en meerdere typen professionals vereisen, en die gebruikmaken van meerdere voorzieningen vanuit verschillende wetten (waarbij ook andere wetten dan de Wmo, Participatiewet en Jeugdwet worden meegerekend).

Om tot een schatting van het aantal multiprobleem-huishoudens te komen, wordt vaak gebruikgemaakt van bestaande gegevens die als benadering van het aantal problemen in het huishouden kunnen dienen. Het CPB gaat in de MEV 2018 uit van de gegevens van gebruik van regelingen in de zogenaamde stapelingsmonitor. Andere instanties gebruiken andere definities en berekeningswijzen. In de literatuur worden percentages genoemd, variërend van 1 tot 4% van alle huishoudens. Onderstaand overzicht toont de grote spreiding in resulterende schattingen van het aantal multiprobleem-huishoudens.

	Schatting aantallen multiprobleem-huishoudens
Benadering via gebruik aantal regelingen per huishouden (CPB, CBS):	
• 5 of meer regelingen	450.000
• 6 of meer regelingen	250.000
• Specifieke combinatie van regelingen	60.000
Benadering Nederlands Jeugdinstituut	26.000
Factsheet Multiprobleemgezinnen bij jeugdhulp en jeugdbescherming	tussen 75.000 en 116.000
Raad voor Volksgezondheid en Zorg	70.000
SCP	ca. 100.000
Problematische schulden	200.000
Daklozen	30.000

Bij al deze definities moet rekening worden gehouden met een mogelijke onderschatting van het probleem, omdat er domeinen of regelingen niet zijn meegenomen.

De kosten die gemoeid zijn met de hulpverlening aan multiprobleem-huishoudens zijn evenmin eenvoudig te schatten. Voorzichtige berekeningen lopen uiteen van gemiddeld 40.000 euro per jaar per gezin met gemiddelde multiproblematiek tot ruim 100.000 euro per jaar voor gezinnen uit de relatief zware categorie.¹⁴

Afhankelijk van welke definitie en berekeningswijze voor aantallen multiprobleem-huishoudens en voor de kosten per multiprobleem-huishouden men hanteert, zijn – uitgaande van maximaal 100.000 huishoudens – schattingen van de totale kosten mogelijk variërend van ca. 3 tot meer dan 10 miljard euro per jaar.

Mogelijke kostenbesparingen door maatwerk bij multiproblematiek

Voor deze Verkenning is de vraag welke besparing mogelijk zou zijn door sneller en effectiever maatwerk te kunnen inzetten bij urgente multiproblematiek nog relevanter dan de vraag naar de huidige kosten die gemoeid zijn met multiprobleem-huishoudens. Gezien de grote spreiding in de schattingen en berekeningen van de aantallen multiprobleem-huishoudens in ons land, en de kosten per huishouden, is het onmogelijk hiervan een schatting te geven.

Wat wel relevant is, is het globale beeld dat oprijst uit de vele MKBA's die in de afgelopen jaren onder meer in opdracht van het ministerie van BZK en in het kader van de City Deals Eenvoudig Maatwerk zijn opgesteld over maatwerkoplossingen voor multiproblematiek in het sociaal domein.

Deze meeste maatschappelijke kosten-batenanalyses laten zien dat door toepassing van maatwerk forse besparingen kunnen worden bereikt. Kwantitatieve uitspraken zijn hierover niet te doen, want de uitkomsten van de MKBA's zijn uiteraard sterk afhankelijk van zowel het concrete geval als van de factoren die in de MKBA worden meegenomen. Geraamde kostenbesparingen door maatwerk variëren van enkele tot tientallen procenten per casus.

Kwalitatief kan worden gesteld dat door meer maatwerk mogelijk te maken bij multiprobleem-huishoudens niet alleen veel menselijk leed kan worden verlicht, maar ook – zeker op macroniveau – een aanzienlijke financiële besparing kan worden gerealiseerd.¹⁵

¹⁴ Stade 2013, mede op basis van landelijk cijfers uit VOLG onderzoek

¹⁵ Er loopt momenteel een onderzoek hiernaar in opdracht van het ministerie van J&V.

Bijlage 5. Geraadpleegde literatuur

Amaryllis, *Sociaal werkers moeten fouten kunnen maken*, 29 augustus 2018.

Bredewold, F., Kampen, T., Verplanke, L., Tonkens, E. en Duyvendak, J.W., *Een mooie gedachte: Wat professionals denken over zelfredzaamheid en wat ze vervolgens (niet) doen*, Universiteit van Amsterdam, Universiteit voor Humanistiek, 30 juni 2016.

City Deal Inclusieve Stad, *Doen wat nodig is: Experimenten die maatwerk mogelijk maken*, oktober 2016.

Divosa, speech Donner bij Voorjaarscongres Divosa 2016:

https://www.divosa.nl/sites/default/files/werkwijzer_bijlage/20160602_toespraak_jp_donner_op_vic2016.pdf

Franke, I., *Evaluatie Armoedeopgave. Niet het beleid, maar de inwoner centraal*, Gemeente Zaanstad, juli 2018.

Gemeente Kampen, *Verordening sociaal domein gemeente Kampen*, 25 september 2018.

Gemeente Leeuwarden, *Effectrapportage Inclusieve wijk Oud Oost*, juni 2018.

Ministerie van SZW, *Kamerbrief d.d. 23-5-2018 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 24 515, nr. 410) inzake Brede Schuldenaanpak*. 2018.

Ministerie van VWS, *Kamerbrief d.d. 22-11-2018 (1444357-183749-DMO) inzake Wmo 2015, kwaliteit, klachten, geschillen en Wkkgz*. 2018.

Moene, C., *Visiedocument: Kwaliteit in tijden van transitie en transformatie. Meedoen naar vermogen. Schets 3D-kwaliteitskader uitvoeringspraktijk Zorg, Jeugd en Participatie*. 28 juni 2016.

Movisie, *Bereken wat uw sociaal wijkteam oplevert*, 17 april 2018, <https://www.movisie.nl/tool/bereken-wat-uw-sociaal-wijkteam-oplevert>.

Movisie, *Integraal werken: nog volop in ontwikkeling*, 27 november 2017.

Nationale ombudsman, *Zorgen voor burgers*, mei 2018, <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken/2018030-zorgen-voor-burgers-onderzoek-naar-knelpunten-bij-de-toegang-tot-zorg>.

Notitie: *Terugkoppeling werkconferentie*, Sira Consulting/Ministerie BZK, 10 september 2018.

Raemdonck, K. en Monnick, de, H., *Sociaal werkers helpen levensstress te managen*, 15 oktober 2018, <https://sociaal.net/ opinie/ sociaal-werkers-helpen-levensstress-te-managen/>.

Samenvatting rapport zorgwetten [Powerpoint], 2018.

Scheltema, M., 'Schulden van de burger in de responsieve rechtsstaat', *NTB* 2017/28.

Scheltema, M., 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', *RegelMaat* 2018, 33 (3).

Schoot, van de, R., *Integraal werken in de wijk (IWW)*, Vilans.

Teisman, G., Buuren, van, A., Verschoor, S. en Joosse, H., *Gezinnen en instanties met multiproblematiek* [Powerpoints], 3 oktober 2018.

Toezicht Sociaal Domein Samenwerkend Toezicht Jeugd, *Het wijkteam en kwetsbare gezinnen*, Utrecht, maart 2017.

Tom, T., *Verantwoord Maatwerk* [Powerpoints], 1 oktober 2018.

Tonkens, E. en Duyvendak, J.W., 'Wijkteams zijn gelukkig professioneel ongehoorzaam', *Zorg en Welzijn*, Volume 24, Issue 9, pp 8-11.

Transitie Sociaal Domein, *Mogelijk maken wat nodig is*, 11 september 2015, <https://www.transitiecommissiesociaaldomein.nl/documenten/publicaties/2015/09/11/casusboekje-sociale-wijkteams>.

Tweede Kamer, Motie Den Boer vergisrecht gemeenten (kst 35000-VII-23)

Verslag evenement van Toezicht Sociaal Domein, *Informatie delen in het sociaal domein*, 1 november 2018.

Verweij, S., Xanten, H., Houten, M., *Verbinden werk & inkomen en zorg & welzijn*, Movisie, juni 2018.

VNG, *Animatie met uitleg over MKBA-tool sociale teams* [YouTube], <https://www.youtube.com/watch?v=-L-j6Wjmiss&feature=youtu.be>.

VNG, *In goed vertrouwen: De privacy van de jeugd geborgd. Vuistregels voor professionals bij gegevensuitwisseling en privacy in het jeugddomein*, 2016.

VNG, *Manifest In goed vertrouwen. De privacy van de jeugd geborgd*. Utrecht, 22 juni 2016.

Westert, J., en Glas, P., *Integraal werken nog mogelijk in het sociaal domein?* NCOD.

Bijlage 6. Geïnterviewden

Voor deze Verkenning zijn de volgende mensen geïnterviewd (individueel dan wel in groepsverband):

Hans Arts	adviseur schuldenproblematiek, ministerie van Financiën
Karin van den Berg	coördinator wetgevingsjuristen, ministerie van BZK
Marianne van den Berg	ministerie van SZW
Gerard Bierstekers	directeur sociaal domein, gemeente Kampen
Wouter Boekweit	sociaal juridisch dienstverlener, GGZ NHN
Christien Bronda	directeur Participatie en decentrale voorzieningen, min. van SZW
Bas de Lepper	schulddienstverlening
Anne Martien van der Does	kinderombudsman, gemeente Amsterdam
Anne Duijn	senior projectleider, gemeente Zaanstad
Jacco Geschiere	Raad voor Rechtsbijstand
Etmien Girigoria	sociaal werker, Delft Support
Suzanne Gordijn	jurist en beleidsadviseur Jeugd, gemeente Den Haag
Christward Gradenwitz	directeur SVB
Sandra van Heukelom	jurist, Pels Rijcken
Pieter Hilhorst	projectleider City Deal Eenvoudig Maatwerk, City Deal
Ruud Ilbrink	gezinsondersteuner, buurtteam Ondiep
Maurits Ippel	jurist, ministerie van SZW
Cecile Jansen	sociaal werker, Instituut Maatschappelijk Werk Tilburg
Marleen Jongeneel	CZW, ministerie van BZK
Judith Kastelein	sociaal werker, WIJ Eindhoven
Joost van Kampen	sociaal werker, WIJ Eindhoven
Marte Kerstens	sociaal raadvrouw, buurtteam Kanaleneiland
Ingrid Kervel	sociaal beleidsadviseur, gemeente Den Haag
Annemarie Kousemaeker	procesregisseur, gemeente Tilburg
Albert Jan Kruijer	actieonderzoeker, Insituut voor Publieke Werken
Frans Kuiper	senior adviseur Participatiewet, Stimulansz
Hugo van der Laan	casemanager, Vangnet Zaanstad
Terry Lamboo	projectleider UPP, ministerie van BZK
Ytzen Lont	jurist, ministerie van VWS
Wesley van Loon	jongerenwerker, R-Newt Tilburg
Marte van der Loop	wetgevingsjurist, ministerie van BZK
Amber Mechelse	ministerie van BZK
Christien Moene	coördinator meldpunt sociaal, gemeente Apeldoorn
Sanne van Muijden	programmadirecteur, Toezicht Sociaal Domein
Marius Nabuurs	gezinsmanager, gemeente Tilburg
Margo Nienhuis	regisseur complexe casuïstiek, gemeente Tilburg
Petra Nijmeijer	hoofd Actiecentrum Zorg en Veiligheid, gemeente Amsterdam
Mario Nossin	bestuurder, wijkteam Enschede
Judith Oudshoorn	aanvoerder wijkzorgnetwerk/projectleider procescoördinatie, gemeente Zoetermeer

Samuel Reiziger	interventiespecialist, Visual gain
Rob van Rooij	managing partner, XS2J/Raad voor Rechtsbijstand
Ko Scheele	wethouder, gemeente Ommen
Linda Schrijver	sociaal werker, buurtteam Kanaleneiland
Leon Sonnenschein	programmamanager UOO, ministerie van BZK
Catlin Speear	jurist, ministerie van SZW
Jeanine Stam	onderzoeker, Nationale Ombudsman
Krista Stegink	beleidsadviseur sociaal domein, gemeente Den Haag
Lesley Steijn	jeugdregisseur regieteam, gemeente Den Haag
Belinda Stubbe	gemeente Tilburg
Frank van Tienen	jurist, Pels Rijcken
Toke Tom	directeur sociaal domein/vz Netwerk Directeuren Sociaal Domein
Jessica van de Toorn	projectleider City Deal Utrecht, gemeente Utrecht
Annemarie Tüzgol	projectleider, Nationale Ombudsman
Lynn van der Velden	senior adviseur, ministerie van BZK
Nadia Walraven	ministerie van J&V
Liesbeth Veltmans	adviseur strategie en beleid, jeugsinspectie
Maik Wissink	jeugdregisseur regieteam, gemeente Den Haag
Paul Zeef	jurist, ministerie van BZK
Jeanette Zonneveld	projectleider integraal werken, Vizionaire
Arre Zuurmond	ombudsman, gemeente Amsterdam

Bijlage 7. Samenstelling interdepartementale werkgroep

De interdepartementale werkgroep voor deze Verkenning bestaat uit de volgende personen:

Marjan Jellema	ministerie van SZW, voorzitter
Dick Beekhuizen	ministerie van SZW
Fons Cammaert	ministerie van OCW
Irene Cheung	Belastingdienst
Marcel Einerhand	ministerie van SZW
Erik van Hoek	ministerie van SZW
Hans Joosse	ministerie van J&V
Etienne van Koningsveld	ministerie van J&V
Remi Langenberg	ministerie van CAK
Mieke Maas	ministerie van BZK
Hanneke Oostenbrugge-Landman	ministerie van VWS
Bert Roes	VNG
Maarten Schallenberg	ministerie van VWS
André Schoorl	ministerie van VWS
Stefan Stapper	ministerie van SZW
Sanne Verschoor	ministerie van J&V
Els Vogels	ministerie van SZW
Nouchka van Winkoop	ministerie van BZK
Gerard Witsmeer	ministerie van BZK
Alinda van Bruggen	WagenaarHoes
Eric ten Hulsen	WagenaarHoes
Annefleur Siebenga	

Bijlage 8. Gewenste situatie voor de professional

Om snel doeltreffende hulp aan de inwoner te kunnen bieden, in gevallen waarin deze te maken heeft met een veelheid aan instanties, zou de situatie voor de professional aan de volgende condities moeten voldoen:

- **De professional kan snel en eenvoudig de juiste personen bij andere instanties bereiken.**

Het moet niet van individuele netwerken en relaties afhankelijk zijn of het lukt de juiste personen te bereiken. Bereikbaarheid van juiste personen moet bestand zijn tegen personele wisselingen. Bovendien moet het niet meer afhankelijk zijn van individuele kwaliteiten of de contactpersoon 'de juiste persoon' is bij uitvoeringspartners, maar moeten de uitvoeringspartners condities creëren (opdracht, commitment in alle lagen, communicatie) voor deze functionarissen of teams om te kunnen samenwerken en maatwerk te kunnen leveren.

- **De professional kan snel en eenvoudig relevante functionarissen van de betrokken partijen om tafel krijgen.**

Voor alle instanties die regelmatig betrokken zijn bij multiproblematiek, moet het vanzelfsprekend zijn om in voorkomende gevallen samen met andere betrokken instanties te zoeken naar een passende oplossing. Medewerkers van deze instanties moeten daarvoor vanuit de eigen instantie ruimte en mandaat hebben. Bereidheid tot deelname aan het overleg wordt niet belemmerd of vertraagd door gebrek aan duidelijkheid over het doel van het gezamenlijke overleg, de wijze waarop daarin oplossingen worden bepaald en afspraken worden gemaakt en de status van die afspraken.

- **Partijen kunnen relevante informatie om tot een analyse en oplossing te komen voor de inwoner met elkaar delen.**

Er is wettelijke ruimte om – onder duidelijke voorwaarden – noodzakelijke informatie voor een adequate analyse en oplossing te delen. Het is voor de professional duidelijk wat die ruimte is en welke voorwaarden en begrenzingen daarbij gelden.

- **Elke overheidsactor heeft wettelijke ruimte voor maatwerk, vanuit een gedeelde bedoeling.**

De professional die na zorgvuldige afweging en consultatie constateert dat letterlijke toepassing van wet- en regelgeving in een specifieke multiproblematiek-casus strijdig is met de bedoeling van die wet- en regelgeving, moet maatwerk kunnen leveren vanuit de bedoeling van de wet, zonder daarmee onwettig te handelen. Er is een overkoepelende hardheidsclausule die de professional legitimeert om in afstemming met andere overheidsactoren vanuit een gezamenlijke 'bedoeling' maatwerk te kunnen leveren voor multiprobleem-huishoudens.

- **Bij patstelling tussen rijksactoren is er een gremium dat de knoop doorhakt.**

De professional die een oplossing probeert te treffen voor een multiprobleem-casus moet kunnen escaleren naar een gremium op rijksniveau wanneer de oplossing stuit op een patstelling tussen rijksactoren.

- **De professional kan tijdens het werken aan een oplossing procedures en acties van andere actoren stilleggen.**

De samenhangende acties en afspraken die nodig zijn, moeten gemaakt kunnen worden op basis van een actueel overzicht van de problematiek. Escalatie van de op te lossen problematiek tijdens het maken van afspraken daarover, doordat overheidsinstanties intussen zelf vervolgstappen in procedures doorzetten, belemmert een snelle en integrale oplossing.

- **De professional kan hulp op grensvlak van regelingen inzetten en daarna uitzoeken wie betaalt.**

Bij oplossingen die op het grensvlak liggen tussen verschillende regelingen en budgetten, moet het mogelijk zijn de gewenste hulp in te zetten zodra daarover consensus is tussen betrokken professionals, ook als nog onduidelijk is vanuit welk budget dit uiteindelijk moet worden betaald. Discussie over of zoeken naar de juiste wijze van financiering moet niet vertragend zijn op de inzet van gewenste oplossingen.

- **De professional hoeft niet bang te zijn voor monodisciplinaire toepassing tuchtrecht bij delen van informatie op basis van zorgvuldige integrale afweging.**

De professional weet onder welke condities hij/zij informatie mag delen met andere professionals om maatwerk te kunnen leveren. Er is voldoende ruimte om bij urgente multiproblematiek gegevens te mogen delen die noodzakelijk zijn om tot passende maatwerkoplossingen te kunnen komen. De professional mag erop vertrouwen dat in de toepassing van klacht- en tuchtrecht aandacht is voor de meervoudige belangenafweging die de professional moet maken bij multiprobleem-gevallen.

- **De professional heeft goede opleiding en training gehad voor maatwerk en heeft lef.**

De professional heeft leren werken vanuit de Bedoeling, is opgeleid en getraind in het werken vanuit professionele normen voor het maken van integrale afwegingen en toepassen van maatwerk. Hij is opgeleid en getraind in het handelingsrepertoire voor oplossingen in samenspel met andere professies en instanties en handelingsrepertoire om te kunnen omgaan met druk en tegenspel vanuit de eigen organisatie.

- **De professional ervaart consequente steun vanuit de top voor werken vanuit Bedoeling.**

De professional heeft geen angst voor gebrek aan rugdekking in de eigen organisatie als hij op basis van zorgvuldige afweging maatwerk toepast. Bestuurlijk en vanuit de ambtelijke top is en wordt duidelijk gecommuniceerd dat maatwerk nodig is bij stapelen van problemen omdat het naar de letter toepassen van wet- en regelgeving tot ongewenste of onredelijke uitkomsten kan leiden. Deze steun is vertaald in de wijze van beoordelen en verantwoorden.

Bijlage 9. Groslijst oplossingsrichtingen

Vanwege de omvang van het document is deze bijlage separaat beschikbaar.