

Vergaderjaar 2021–2022

34 477

Sociaal domein

Nr. 81

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2022

1. Inleiding

Het is voor professionals in het sociaal domein soms lastig om huishoudens met complexe meervoudige problematiek te ondersteunen en daarbij tot een oplossing te komen. In de meeste gevallen, zeker bij enkelvoudige hulpvragen, biedt wet- en regelgeving voldoende mogelijkheden en volstaan de standaard voorzieningen. In situaties waarin problemen op verschillende domeinen tegelijkertijd spelen en waar meerdere organisaties betrokken zijn vanuit verschillende wettelijke kaders, kan effectieve hulpverlening stagneren en verdere escalatie dreigen. De bestaanszekerheid van deze multiprobleemhuishoudens kan dan in het geding komen. Op basis van verschillende onderzoeken komt het beeld naar voren dat 1 tot 4 procent van de huishoudens complexe multiproblematiek heeft. Het maatschappelijk leed en de publieke kosten die met deze problematiek gepaard gaan zijn naar schatting buitengewoon hoog.¹

Uit een verkenning van bij het programma aangesloten ministeries, in 2019, bleek dat professionals bij gemeenten en Rijk elkaar niet altijd weten te vinden en dat de ruimte in wet- en regelgeving niet altijd voldoende is, of onvoldoende duidelijk is. Ook de veelheid van wetten en instanties en de verschillende mensbeelden en beelden van de rol van de overheid, kunnen een oplossing in de weg staan.² Daarnaast winnen de rechtmatigheid, de verticale verantwoording en het beroep op het gelijkheidsbeginsel het regelmatig van de ervaren noodzaak en ruimte om maatwerk te leveren. Om professionals meer handelingsperspectief te bieden om in complexe situaties maatwerk te kunnen leveren, zijn de Ministeries van SZW, VWS, BZK, J&V en OCW in mei 2019 het Programma Maatwerk

¹ Verkenning Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens, bijlage bij Kamerstuk, 34 477, nr. 63.

² Verkenning Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens, p. 6-11.

Multiprobleemhuishoudens (PMM) gestart.³ Inmiddels zijn ook het Ministerie van Financiën (DG Toeslagen), 14 landelijke uitvoeringsorganisaties en vijftig gemeenten bestuurlijk aangesloten bij het programma. Daarnaast vinden doorlopend gesprekken plaats met andere gemeenten over eventuele deelname met bestuurlijk akkoord. In 2023 zal er met alle gemeenten individueel contact zijn geweest over het benutten van de instrumenten die PMM biedt.

Het aantal gemeenten dat (indien gewenst) ook op bestuurlijk niveau deelneemt zal dan naar verwachting aanzienlijk zijn uitgebreid.

In de afgelopen drie jaar heeft PMM samen met professionals bij gemeenten en landelijke uitvoeringsorganisaties praktisch toepasbare instrumenten ontwikkeld. Deze instrumenten ondersteunen hen bij het doorbreken of oplossen van multiprobleemsituaties. De aanpak van PMM is daarbij gericht op het brede sociaal domein. Met de door PMM ontwikkelde werkwijze zijn inmiddels vele professionals, en daarmee ook huishoudens, geholpen.

In deze brief licht ik – mede namens de Ministers van OCW, BZK, de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretarissen van VWS en Financiën (Toeslagen en Douane) – de door PMM ontwikkelde instrumenten toe en ga ik in op de borging daarvan.

2. Toelichting per instrument

De instrumenten vormen een samenhangend ondersteunend pakket voor professionals van gemeenten en landelijke uitvoerders om sneller en beter maatwerk te kunnen leveren bij multiproblematiek.

Landelijk Maatwerkregister

Het Landelijk Maatwerkregister is een register van en voor maatwerkprofessionals van alle bij PMM aangesloten gemeenten en organisaties. Hiermee hebben zij laagdrempelig toegang tot elkaars contactgegevens en kunnen ze elkaar snel en eenvoudig bereiken wanneer een casus binnen de reguliere wegen dreigt vast te lopen. Dit voorkomt lange wachttijden of het herhaaldelijk worden doorverbonden bij het zoeken naar de juiste collega bij andere organisaties. Professionals geven aan het register regelmatig te raadplegen en waarderen het contact met collega-maatwerkprofessionals die vanuit eenzelfde visie en houding werken aan het oplossen van knelpunten in casuïstiek. Uit gesprekken met maatwerkprofessionals blijkt dat zij zeer tevreden zijn met de ondersteuning die PMM hun biedt.

Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek

Het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek (LMM) staat open voor alle gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Het LMM is het centrale aanspreekpunt bij het Rijk voor professionals, om vastgelopen multiprobleemsituaties te helpen oplossen. Als lokaal en/of regionaal alles is gedaan om tot een oplossing te komen, maar dit niet is gelukt, kan een maatwerkprofessional de casus bij dit loket aanmelden. Regievoerders bij het LMM buigen zich samen met de maatwerkprofessional over de vastgelopen casus om te helpen bij het komen tot een oplossing. Professionals geven aan het belangrijk te vinden hiermee direct in verbinding te staan met het Rijk. Via het LMM kunnen ook de instrumenten Overbruggingsprocedure en Landelijk Escalatie Team worden ingezet. Het LMM heeft tot op heden 130 vastgelopen cases behandeld,

³ Kamerstuk 34 477, nr. 63.

waarbij het merendeel kon worden opgelost. Het LMM vormt met deze casuïstiek ook een platform om inzicht te krijgen in en te leren van knelpunten die zich – over de verschillende domeinen heen – voordoen.

Landelijk Escalatie Team

Het LMM kan een situatie opschalen naar het Landelijk Escalatie Team (LET). Dat gebeurt alleen als door de maatwerkprofessional en het LMM alles is gedaan om tot een oplossing te komen, maar dit nog niet is gelukt. Een onafhankelijk voorzitter brengt de bestuurders van de betrokken organisaties bij elkaar om alsnog tot een doorbraak in de casus te komen.

Er zijn tot op heden vijf cases door het LET behandeld. Het LET vormt daarnaast, net als het LMM, een platform om doorlopend te leren van knelpunten.

Bovendien blijkt in de praktijk dat de druk van mogelijke escalatie naar het LET een positief effect heeft op het verder helpen van casuïstiek. In een aantal gevallen heeft het mogelijk inschakelen van bestuurders (sneller) tot oplossingen geleid, waardoor daadwerkelijke inzet van het LET niet nodig bleek.

Overbruggingsprocedure

PMM verkent momenteel of een Overbruggingsprocedure mogelijk is voor het brede sociaal domein en in welke vorm.⁴ Eind 2022 is daarmee duidelijk hoe een Overbruggingsprocedure voor het brede sociaal domein er uit kan zien. Dit instrument heeft tot doel om, wanneer duidelijk is welke ondersteuning of voorziening noodzakelijk en beschikbaar is maar (nog) onduidelijk welke partij moet financieren, toch tijdig de gewenste hulp in te kunnen zetten door voorfinanciering of garantstelling met middelen die beschikbaar zijn vanuit het Rijk. Inzet is dat het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek snel duidelijkheid gaat bieden over welke partij moet financieren. Als dat niet tijdig lukt kan onder voorwaarden een garantstelling of voorschot worden ingezet. Achteraf wordt uitgezocht welke partij verantwoordelijk was, zodat een eventueel voorschot wordt terugbetaald. Hiervoor zijn structureel middelen beschikbaar gesteld vanuit de kabinetsreactie op de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.

Vanuit PMM is al ervaring opgedaan met het inrichten van een overbruggingsprocedure op het zorgdomein, voor casuïstiek op het snijvlak van de Wmo 2015, Jeugdwet, Zorgverzekeringswet en Wet langdurige zorg. VWS verkent met de VNG en Zorgverzekeraars Nederland een goede positionering en invulling van deze procedure conform de taken en verantwoordelijkheden van de relevante partijen in het stelsel.

Bestuurlijke afspraken

PMM helpt professionals om maatwerk te leveren. Om dat écht goed te laten werken is bestuurlijke rugdekking essentieel. Een professional moet niet alleen weten wat kan, maar ook wat mag en hoe er binnen de organisatie naar maatwerk wordt gekeken. Met de bestuurlijke afspraken tussen PMM en de organisatie/gemeente laten zij zien dat maatwerk en werken volgens de bedoeling intern wordt gesteund. Denk aan het

⁴ In het kader van de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden is het voornemen succesvolle financieringsvormen op te schalen en te experimenteren met nieuwe financieringsvormen, waarbij verschillende geldstromen worden gecombineerd, ten einde hulp of voorzieningen eenvoudiger beschikbaar te kunnen stellen.

creëren van randvoorwaarden zoals tijd, mandaat en budget voor maatwerkprofessionals of het regelen van een eigen escalatieroute. Daarom vraagt PMM bestuurlijk commitment van de gemeenten en organisaties die zich bij de aanpak en het PMM-netwerk aansluiten.

PMM organiseert daarnaast drie keer per jaar de Tafel Casuïstiek voor wethouders sociaal domein. Dit is een informeel en vertrouwelijk intervisiegesprek tussen wethouders over hun rol in het organiseren van maatwerk en de dilemma's die zij tegenkomen bij complexe casuïstiek. Aan deze sessies kunnen wethouders uit alle gemeenten deelnemen. De deelnemende wethouders geven doorgaans aan dat deze sessies leerzaam en waardevol voor hen zijn.

Systeemleren

Samen met Stimulansz (kennis- en adviesbureau) en het LMM, worden ingediende casussen doorlopend geanalyseerd en van handelingsperspectieven voorzien. Een eindrapport verschijnt begin 2023. Met het verschijnen van het rapport zal ook uw Kamer worden geïnformeerd over de bevindingen.

Belangrijk onderdeel in ontwikkeling is het zorgen dat er in 2023 een goede structurele werkwijze en kennisinfrastructuur staan voor het systeemleren, op basis van signalen, casuïstiek, patronen en handelingsperspectieven. Eventuele in de uitvoeringspraktijk terugkerende problemen kunnen zo via systeemleren worden aangepakt, bijvoorbeeld door beleid en/of wetgeving aan te passen. Niet alleen het optekenen van knelpunten en signalen en het terugleggen hiervan bij de betreffende organisaties behoort tot systeemleren, maar ook het nagaan van hetgeen hiermee uiteindelijk is gebeurd en waarom.

PMM stimuleert en bevordert daarbij dat de werkwijze voor systeemleren binnen en tussen de ministeries, landelijke uitvoeringsorganisaties en gemeenten verder wordt ontwikkeld. Dit wordt bekeken in samenhang en in verbinding met het systeemleren dat vanuit andere programma's en initiatieven wordt ontwikkeld, zoals vanuit het programma Werk aan Uitvoering (WaU).

Opleiden

PMM heeft samen met de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen en de landsadvocaat een masterclass opgezet over de ruimte in wet- en regelgeving voor maatwerkoplossingen. In deze masterclass leren juristen en beleidsmedewerkers van gemeenten en het Rijk aan de hand van de Awb-Toolbox⁵ en casuïstiek uit de praktijk hoe ze juridische mogelijkheden kunnen vinden om een maatwerkoplossing mogelijk te maken. Inmiddels hebben meer dan 200 professionals de masterclass met grote tevredenheid gevolgd. Momenteel wordt bekeken hoe de masterclass structureel kan worden aangeboden.

3. Samenhang instrumenten

De kracht van de instrumenten van PMM ligt in hun onderlinge samenhang. Het Maatwerkregister, LMM, LET en de Overbruggingsprocedure hebben een volgordelijkheid in zich. Wanneer binnen de eigen organisatie en het reguliere netwerk geen passende oplossing voor een casus kan worden geboden, is het Maatwerkregister de ingang om snel in contact te komen met de maatwerkfunctionaris(sen) bij andere betrokken

⁵ Kamerstuk 26 643, nr. 644.

partijen. Zo kan er samen naar een oplossing worden gezocht. Als de maatwerkfunctionaris er niet uit komt, kan het LMM worden ingeschakeld. Het LMM is ook het voorportaal voor het LET en de Overbruggingsprocedure: die kunnen daarom niet los van het LMM gezien worden. Bestuurlijke afspraken zijn nodig om professionals binnen hun organisaties comfort en rugdekking te bieden bij het zoeken van ruimte, voor deelname in het Maatwerkregister en voor het functioneren van het LET. Systeemleren is een voorwaarde om duurzaam draagvlak te behouden voor maatwerk en om waar sprake is van vaker voorkomende knelpunten verbeteringen in werkwijzen, beleid en wetgeving te realiseren. Opleiden ten slotte vergroot de kennis van professionals over de wettelijke ruimte en wettelijke basis om maatwerk te leveren en kan bijdragen aan het ontwikkelen van specifieke competenties. De werking van deze samenhangende PMM-instrumenten wordt doorlopend gevolgd. Begin 2023 brengt Stimulansz in samenwerking met PMM hierover een rapport uit, dat aan uw Kamer zal worden toegezonden.

4. Verkenning noodzaak aanvullende wetgeving

PMM heeft verkend of het wenselijk zou zijn om via een aparte wet (lokale en landelijke) professionals meer ruimte en mogelijkheden te bieden om de situatie van multiprobleemhuishoudens te verbeteren. Dit vanuit de maatschappelijk inmiddels breed gedeelde analyse dat soms te weinig ruimte wordt geboden voor maatwerk in individuele gevallen, de menselijke maat onvoldoende geborgd is, en de werking van wetgeving hardvochtig uit kan pakken. Enerzijds is een verkenning gedaan naar een «time-out bevoegdheid»: een bevoegdheid voor gemeenten om verdringen van landelijke uitvoerders tijdelijk stop te zetten om in complexe situaties aan een oplossing te kunnen werken. Uiteindelijk is besloten om wetgeving voor de time-out bevoegdheid niet op de voorgenomen manier door te zetten, maar om bestaande alternatieven beter te benutten en waar nodig bestaande wet- en regelgeving te verbeteren:

- De time-out in de reeds bestaande vorm is onderdeel van het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject. Bij de start van de hulp kunnen schuldeisers op verzoek van schuldhulpverleners de incasso-maatregelen opschorten. Dit wordt ook wel uitstel van betaling, stabilisatie, pauzeknop of moratorium genoemd. Dat gebeurt ook in de praktijk. Bijvoorbeeld in 2021 zijn 8.758 stabilisatieovereenkomsten tussen mensen met schulden en schuldeisers gesloten.⁶ Onder meer de gemeente Amsterdam werkt aan het vaker en eenvoudiger kunnen gebruiken van de time-out door vooraf afspraken te maken met schuldeisers.⁷
- De time-out is onderdeel van de landelijke convenanten die gemeenten hebben gesloten met de belangrijkste schuldeisers en ook met de grote overheidsschuldeisers: Belastingdienst, CJIB, DUO, CAK, UWV en SVB. Om de time-out vaker en eenvoudiger in te zetten is meer bekendheid nodig bij schuldeisers en schuldhulpverleners van die afspraken. Verder kan het beter gebruiken van communicatiemiddelen, zoals de Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH), het aanvragen en toekennen van een time-out versnellen.
- Als een schuldeiser niet mee wil werken, kan de zaak voor de rechter worden gebracht (smal en breed moratorium). Van deze escalatiemogelijkheden wordt te weinig gebruik gemaakt. Het breed moratorium wordt geëvalueerd met bijzondere aandacht voor de toegang tot de rechter, de voorwaarden voor het moratorium en de duur van het

⁶ NVVK financiële hulpverleners – Jaarverslag 2021.

⁷ Programma Schuldenrust van de gemeente Amsterdam.

moratorium. Naar verwachting is de evaluatie van het breed moratorium aanleiding om regelgeving daarover te verbeteren.⁸

- Samen met gemeenten wil ik de mogelijkheden voor een aflospauze op basis van vrijwillige afspraken met schuldeisers beter zien te benutten.

Anderzijds is gekeken naar een wettelijke «afwijkingsbevoegdheid» en een daartoe ondersteunende «afstemmingsbepaling». De afwijkingsbevoegdheid zou het voor landelijke uitvoeringsorganisaties en gemeenten mogelijk moeten maken om in het geval van (dreigende) multiprobleemsituaties af te wijken van wet- en regelgeving die zij uitvoeren, wanneer het knelpunt in de casus in wet- en regelgeving zit. Aanvankelijk was het voornemen om deze afwijkingsbevoegdheid eerst mogelijk te maken voor een selectie van wetten in het sociaal domein, te beginnen met de wetten die worden uitgevoerd door UWV, SVB, DUO, CAK en CJIB. Een afstemmingsbepaling zou de randvoorwaardelijke gegevensdeling regelen voor de inzet van deze afwijkingsbevoegdheid.

Echter zijn er na het rapport «Ongekend onrecht» verschillende (bredere) beleidsinitiatieven gekomen voor het opnieuw bezien en/of aanpassen van wet- en regelgeving.⁹ Drie belangrijke beleidsinitiatieven springen er in dat kader uit.

- Ten eerste het aanpassen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zodat door uitvoeringsorganen meer maatwerk geboden kan worden en de positie van burgers verbeterd wordt. In dit traject wordt onder andere gekeken naar een mogelijke aanpassing van deze wet t.b.v. een bredere werking van het evenredigheidsbeginsel in de Awb.
- Ten tweede is er de inventarisatie van hardvochtigheden in sectorale wet- en regelgeving die departementen doen ter uitvoering van de motie van de leden Ploumen en Jetten.¹⁰ Naar aanleiding van deze inventarisatie zal waar nodig wet- en regelgeving worden aangepast.
- Ten derde is het Wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) in voorbereiding.¹¹ Dit voorstel voorziet in een wettelijk kader met daarin expliciete grondslagen en waarborgen voor de gegevensverwerking die nodig is om tot een gecoördineerde aanpak en samenwerking te komen in gevallen van meervoudige problematiek. Daarmee wordt beoogd gemeenten beter in staat te stellen maatwerk te bieden bij hulpverlening conform het uitgangspunt «één gezin, één plan, één regisseur». Om de hulpverlening aan burgers zo effectief mogelijk te laten zijn is ervoor gekozen ook problematiek die voortvloeit uit aanpalende domeinen bij de gecoördineerde aanpak te betrekken, zoals wonen, onderwijs, werk, inburgering en veiligheid.

Gezien de overlap met deze drie trajecten is ervoor gekozen om de verkenning naar een wetsvoorstel vanuit PMM niet verder uit te werken.¹² Dit vanuit de overweging dat deze trajecten samen naar verwachting voldoen om vorm te geven aan de opdracht in het coalitieakkoord om ruimte te creëren in wet- en regelgeving.¹³

⁸ Kamerstuk 24 515, nr. 615.

⁹ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

¹⁰ Kamerstuk 35 510, nr. 24. Uw Kamer wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Rechtsbescherming voor het zomerreces geïnformeerd over de voortgang van het Awb-traject en de inventarisatie van hardvochtigheden.

¹¹ In 2020 is er een internetconsultatie geweest voor de conceptregeling, zie www.internetconsultatie.nl/meervoudigeproblematiek.

¹² De onderliggende beslisnota «Nota beëindiging wetgevingstraject Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM)» is bij deze brief gevoegd.

¹³ Coalitieakkoord 2021–2025 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), p. 1.

De kennis en inzichten die PMM in de verkenning naar een eigen wetsvoorstel heeft opgedaan, worden ingebracht binnen de genoemde brede trajecten.

5. Tot slot

PMM loopt in de huidige programmavorm tot en met het einde van 2022. De huidige programmastructuur wordt dan vervangen door een bestuursvorm waarbij interbestuurlijke samenwerking wordt geborgd. De ontwikkelde instrumenten blijven structureel beschikbaar voor professionals van alle gemeenten en uitvoeringsorganisaties en worden verder geoptimaliseerd. PMM werkt daarbij samen met onder andere het programma WaU en de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Het komende half jaar is gericht op de afronding van het programma en de borging van de samenhangende instrumenten. Ik zal uw Kamer hierover te zijner tijd informeren.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten