

Past meer dan alleen geschoktheid?

*Een Quicksan of er te leren valt van een
dodelijk incident in de gemeente Wageningen*



Ira Helsloot
Sander Kraaijenbrink
Carel Kijne

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid.

Dit onderzoek is verricht in opdracht van de gemeente Wageningen. Ambtelijk opdrachtgever was mevr. Rabea Ubachs, manager Team Participatie (a.i.).

Auteurs:

Prof. dr. Ira Helsloot
Sander Kraaijenbrink MSc
Carel Kijne MSc

Oktober 2017

Crisislab
Dashorsterweg1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding en doelstelling	4
2.	Het project Buitenkans	5
3.	Casusbeschrijving	8
4.	De implementatie nader beschreven	11
5.	Analyse	14
6.	Het geheel overziend	18

Bijlagen

B1.	Actorenoverzicht project Buitenkans, oude en nieuwe situatie	22
B2.	Respondenten	24

1 Aanleiding en doelstelling

Op 7 juni 2017 vond er een tragisch incident plaats waarbij een deelnemer aan het participatietraject Buitenkans van de gemeente Wageningen een andere deelnemer heeft doodgeslagen.

De gemeente Wageningen wil graag leren van dit incident. Men voelt zich verantwoordelijk voor haar inwoners en in dit geval in het bijzonder voor de deelnemers aan het project Buitenkans. De gemeente erkent haar zorgplicht. Aangaande dit incident wil de gemeente dan ook weten of deze verantwoordelijkheid goed is ingevuld. Dat wil niet zeggen dat dergelijke voorvallen niet ook voorstelbaar zijn in een reguliere arbeidssituatie.

Tegelijkertijd wil de gemeente Wageningen voorkomen dat een onjuiste analyse van dit tragische incident aanleiding geeft tot disproportionele maatregelen, waarvan de consequenties niet opwegen tegen de daadwerkelijke veiligheidstoename.

De gemeente heeft daarom de stichting Crisislab gevraagd een onafhankelijke externe evaluatie (quickscan) uit te voeren.

Voor deze evaluatie is onderscheid gemaakt in drie niveaus waarop mogelijk leeropbrengsten te behalen zijn:

- beleidsmatig
- implementatie van het beleid
- op actorenniveau.

Dit houdt in dat dit onderzoek aandacht zal worden besteed aan de wijze waarop het beleid beschreven is. Verder zal worden gekeken naar hoe het beleid in de praktijk wordt vormgegeven. Daarbij zal aandacht worden geschonken in hoeverre het beleid en de praktijk op elkaar aansluit. Tot slot wordt aandacht besteed aan de wijze waarop verschillende betrokkenen met elkaar geïnteracteerde hebben.

Dit onderzoek is gebaseerd op interviews met betrokkenen, met name waar het gaat om de praktijk van Buitenkans, specifiek op de omstandigheden rondom het tragische incident. Voordat een herinnering als een feit wordt gepresenteerd in dit onderzoek moet het door meerdere respondenten zijn bevestigd. Extra voorzichtigheid past bij herinnering aan signalen waaruit achteraf gesproken de gebeurtenissen hadden kunnen worden voorspeld. Op het moment zelf zijn dergelijke veronderstelde signalen niet zo opgevat, waardoor het ook niet voordehand liggend was om op dat moment daarop te handelen.

Voor de goede orde: in deze quickscan wordt geen onderzoek gedaan naar de toedracht van de gebeurtenis op 7 juni 2017 zelf. Dit is onderwerp van onderzoek door politie en justitie.

2 Het project Buitenkans

In dit hoofdstuk bespreken wij wat het arbeidsparticipatieproject Buitenkans inhoudt, wat de gedachte achter het project is en hoe de omgang met eventuele problemen voorzien is.

Bij de gemeente Wageningen constateerde men dat er veel vraag was naar werken in het groen. In de gemeente Wageningen zijn, net als in veel andere gemeenten, personen die een beroep doen op de sociale voorzieningen. Voor personen die naar verwachting op termijn bemiddelbaar zijn naar een betaalde baan, is in 2015 het project Buitenkans gestart. De toepasselijke naam 'Buitenkans' is ontstaan uit de term 'buitenkansje' en het feit dat het werk buiten uitgevoerd wordt. Sociaal werkbedrijf Permar was destijds ook al bezig om mensen met een meer permanente achterstand op de arbeidsmarkt in de groenvoorziening te laten werken. Dit bood inspiratie voor de gemeente Wageningen om voor eenzelfde type werkzaamheden te kiezen.

Tot de deelnemers aan het project Buitenkans behoren ook mensen die op het gebied van hun geestelijke gezondheid begeleiding hebben (gehad). Van deelnemers aan het project wordt verwacht dat zij binnen een overzienbare periode bovenop eventuele mentale problemen zijn, en dat zij doorstromen naar een normale baan. In ieder geval is het traject niet specifiek gericht op het oplossen van de eventuele mentale problemen van de deelnemers, maar vooral om mensen weer aan het werken te helpen.

Voor Buitenkans is een projectplan opgesteld. De meest recente versie daarvan is vastgesteld op 29 mei 2015. In het projectplan staat als het algemene doel van het project geformuleerd: *'de arbeidsintensieve openbare ruimte verbinden met de groeiende vraag naar leerwerkplekken'*. Meer specifiek is de doelstelling: *'inzet van kandidaten met een bijstandsuitkering die afstand hebben tot de arbeidsmarkt (trede 3 en 4), maar wel met de verwachting dat ze in zes maanden kunnen uitstromen naar regulier werk. Kandidaten voeren een traject uit bij Stadsbeheer waarbij ze werknemersvaardigheden opdoen en binnen een periode van zes tot uiterlijk 12 maanden kunnen uitstromen naar de reguliere arbeidsmarkt'*. Buitenkans kan dus als een participatietraject worden beschouwd, waarbij mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt deze achterstand weer kunnen inhalen door werkervaring in een groep en in het groen op te doen.

Hierbij kunnen deelnemers werken aan de persoonlijke doelstellingen conform hun ontwikkelplan. De doelgroep bestaat uit WWB-gerechtigden op trede 3 of trede 4 van de participatieladder. Dit betreffen (als er strikt naar de beschrijving van de tredes van de participatieladder wordt gekeken) respectievelijk klanten die op de lange termijn (12-18 maanden) en de korte termijn (6-12 maanden) bemiddeld kunnen worden naar regulier werk.

In het projectplan wordt een deelnemer van Buitenkans aangeduid als 'klant'. Er staat specifiek omschreven dat de klanten samenwerken in een klein team van maximaal vijf personen, inclusief een begeleider. In het projectplan staat dat er sprake moet zijn van een gekwalificeerde werkbegeleider. De taken zijn onder andere: renovatie van plantsoenen, reiniging van containers, steken van graskanten, reiniging van straatmeubilair en reiniging van speeltoestellen.

De vereisten waaraan een klant moet voldoen (het kandidatenprofiel) zijn uitgebreid beschreven. Samengevat staat beschreven dat iedereen kan instromen die moeite heeft om aan werk te komen. Leeftijd, geslacht of ervaring zijn geen beperkende factoren. In specifieke zin is het onder meer van belang dat klanten de Nederlandse taal beheeren, ze fysiek in staat zijn om staand en zittend werk uit te voeren en willen werken aan hun representativiteit. Voordat het intakegesprek plaatsvindt, moet dit bij de betrokkenen duidelijk zijn, zodat in een ontwikkelplan persoonlijke doelstellingen van de klant cliënt geformuleerd kunnen worden.

Team Stadsbeheer zal de klanten dan begeleiden naar een zogenaamde 'triple A-status':

- arbeidsritme (werktempo, ritme bijbrengen, op tijd beginnen)
- arbeidsethos (gemotiveerde werkhouding, fatsoenlijk met elkaar omgaan en samenwerken)
- arbeidsvaardigheden (bijbrengen van vaardigheden, efficiënt werken).

Het gehele begeleidingsproces kent volgens het beleid in totaal vijf fasen:

- De eerste fase is de selectiefase waarin de klantmanager Werk (die een regisseursfunctie heeft) het profiel van de kandidaat opstelt en waar door de werkbegeleider en de klantmanager beoordeeld wordt of een kandidaat geschikt is.
- De tweede fase is de diagnosefase waarin een kennismakingsgesprek plaatsvindt om onder andere de doelen en wensen van de kandidaat te bespreken, maar ook de mogelijke veiligheidsrisico's. Tevens dient er binnen vier weken vastgesteld te worden of de klant voldoende gemotiveerd is.

De klant gaat dan aan het werk bij Buitenkans.

- In de derde fase, de evaluatiefase, wordt indien nodig het ontwikkelplan bijgesteld.
- In de vierde fase, de stagefase, wordt vervolgens bepaald of een klant bemiddelbaar is naar werk.
- Tot slot kan dan in de vijfde fase, de plaatsingsfase, de klant door Team Stadsbeheer volledig worden overgedragen naar de klantmanager, omdat de klant een (tijdelijk) contract heeft gekregen bij een andere werkgever.

Team Stadsbeheer is volgens het plan verantwoordelijk voor begeleiding van deelnemers door een 'gekwalificeerd werkbegeleider'. De nodige kwalificaties zijn niet nader in het plan beschreven.

Bij project Buitenkans zijn de deelnemers gezamenlijk, dus als team, met vier of vijf mensen, aan het werk. In het projectplan staat daarover dat 'klanten in een klein team samen aan diverse werkzaamheden in de openbare ruimte werken'.

Bij problemen dient de volgende escalatieprocedure doorlopen te worden:

- Team Stadsbeheer informeert de klantmanager.
- De klantmanager overlegt met de klant en zijn begeleiders en besluit eventueel tot het opleggen van een maatregel. Als de klant bijvoorbeeld te laat op het werk verschijnt en/of instructies niet opvolgt, is het de taak van de klantmanager om een waarschuwing te geven.

Bij ernstige problemen (zoals bedreiging) dient de klant onmiddellijk van de werkplek weggestuurd te worden, en dient deze zich daarna te verantwoorden bij de klantmanager.

In het plan worden specifieke redenen benoemd wanneer het ontwikkeltraject door de gemeente kan worden beëindigd, bijvoorbeeld wanneer de kandidaat niet gemotiveerd is, diefstal pleegt of een collega bedreigt.

3 Casusbeschrijving

In dit hoofdstuk beschrijven wij de casuïstiek die de aanleiding vormt voor dit onderzoek.

Woord vooraf

Allereerst is van belang nogmaals op te merken dat Crisislab geen onderzoek heeft gedaan naar de toedracht van de gebeurtenis op 7 juni 2017 zelf. We richten ons alleen op hetgeen zich voorafgaand aan de gebeurtenis heeft afgespeeld bij de gemeente Wageningen en of er lering getrokken kan worden uit datgene wat daarover bekend is.

Aangezien het strafrechtelijk proces nog niet is afgerond, kan formeel ook nog niet gesproken worden over een dader, maar alleen over een verdachte. Deze zullen we voor de verdere casusbeschrijving aanduiden als 'de cliënt', we hebben het dus over de cliënt en het slachtoffer als de directbetrokkenen bij het incident van 7 juni.

Het slachtoffer

Het 54-jarige slachtoffer werkte sinds januari 2017 bij Buitenkans. Hij is sinds 2013 bij de gemeente Wageningen bekend als iemand zonder arbeidsovereenkomst. De gemeente Wageningen heeft hem begeleid en in contact gesteld met instanties die hem zowel op persoonlijk vlak als qua werk verder konden helpen. Er heeft ook onderzoek plaatsgevonden naar zijn geestelijke gesteldheid. Daarbij zijn geen belemmeringen gevonden om deze persoon naar regulier werk te kunnen bemiddelen. Aanvankelijk is het slachtoffer begonnen met vrijwilligerswerk. Toen dat steeds beter ging, heeft hij de stap gemaakt naar project Buitenkans.

Volgens de direct betrokkenen binnen de gemeente Wageningen wordt zijn stemming gedurende deze periode steeds beter; hij is enthousiast over het vrijwilligerswerk. Ook als werknemer ontwikkelt het slachtoffer zich goed, hij beschikt over leidinggevende eigenschappen. Er wordt zelfs overwogen of het voormanschap niet iets voor hem zou zijn wanneer de voorman met vakantie is, maar het slachtoffer wil niet meer dan twee dagen per week werken. Ook geeft hij aan na zes maanden wel toe te zijn aan iets nieuws. Vanuit de gemeente Wageningen wordt hij verder begeleid naar een reguliere baan. Daar zou hij in de zomer van 2017 beginnen met werken. Zover is het echter nooit gekomen.

De cliënt

De 21-jarige cliënt woonde tot begin 2017 bij zijn vader buiten de gemeente Wageningen. Hij is al sinds 2012 een bekende bij organisaties in de geestelijke gezondheidszorg. Najaar 2016 geeft de cliënt aan op zichzelf te willen gaan wonen. Hiervoor start een traject bij een instelling voor beschermd wonen aansluitend bij de doelgroep van de cliënt. Dit blijkt echter niet mogelijk in Nijmegen (de thuisregio van

de cliënt), maar wel in Wageningen, waar een nieuw woonproject is gestart.

De gemeente Wageningen laat al dit soort aanvragen voor beschermd wonen toetsen, tegenwoordig in eigen beheer, maar tot mei 2017 nog extern. In het onderliggende (externe) rapport wordt beoordeeld dat de cliënt voldoet op alle punten, behalve de regiobinding met de gemeente Wageningen. De cliënt heeft namelijk geen familie of anderen waar hij een persoonlijke binding mee heeft in Wageningen. Het advies aan de gemeente Wageningen om de cliënt in hun gemeente te laten wonen is dan ook negatief.

De gemeente Wageningen beoordeelt op basis van de informatie van de hulpverleners en de gesprekken die met zijn vader zijn gevoerd, dat de cliënt zich in een lastige thuissituatie bevindt. Daarom wordt besloten om op humane gronden af te wijken van de regiobinding-regel, en toch mee te werken aan zijn woonaanvraag. De instelling voor beschermd wonen heeft daarom de toestemming van de gemeente voor de plaatsing gekregen, waarna de cliënt op 1 maart naar de gemeente Wageningen verhuist. Deze instelling begeleidt hem daar op dagelijkse basis. Verder is de cliënt in behandeling bij deskundigen. De dagelijkse begeleiding vanuit de instelling voor beschermd wonen maakt ook gebruik van de deskundigheid van de behandelaars, voor het afstemmen van de begeleiding en voor hun inschatting van risicovol gedrag door de cliënt.

Bij de begeleiding van de cliënt zijn verschillende partijen betrokken.¹ Het eerste contactmoment tussen de cliënt en de gemeente Wageningen vindt plaats bij de consulent WMO. Deze consulent is op de hoogte van het project Buitenkans, en zorgt ervoor dat hij daar in het sollicitatietraject terechtkomt via de klantmanager Werk. Tijdens de sollicitatie was duidelijk dat de cliënt nog een weg te gaan had, maar er is besloten om hem wel toe te laten.

Op 24 maart start de cliënt bij project Buitenkans. Aanvankelijk voor twee dagdelen in de week, maar al na een maand wordt dit in samenspraak met de cliënt en zijn begeleiding opgeschaald naar 3 dagdelen en later naar 2 halve dagen plus een hele dag. Hoewel de cliënt er enthousiast over is dat hij meer mag gaan werken, blijkt werken voor hem nog een belastende nieuwe ervaring. Vooral de hele dag werken valt de cliënt nog zwaar. Zijn werktempo is over het algemeen laag. Ook komt cliënt vrijwel altijd te laat, omdat hij moeite heeft met opstaan. De wijkopzichter Stadsbeheer heeft de dag voor het incident hierover contact gehad met de persoonlijk begeleider van de instelling voor beschermd wonen, en voor 13 juni hebben zij een afspraak gepland om het hier over te hebben.

In het algemeen geldt dat de cliënt tijdens het werk vaak wat stil en teruggetrokken is. Hij kan moeilijk omgaan met veel prikkels tegelijk, daarom loopt hij zo nu en dan even een rondje. Ook praat de voorman dan even met hem. Kenmerkend voor de cliënt is zijn terugtrekgedrag, diverse (professioneel) betrokkenen bij de cliënt geven aan dat hij

¹ Zie bijlage 1 voor het actorenoverzicht.

eerder weg zal lopen dan assertief zal worden.

De relatie tussen cliënt en slachtoffer

De cliënt en het slachtoffer kunnen goed met elkaar overweg. Dit komt naar voren in diverse gesprekken met medewerkers van de gemeente Wageningen.

Op de dag van het incident waren cliënt en slachtoffer samen aan het werk. De voorman was samen met iemand even naar de begraafplaats gegaan om iets op te halen.

We hebben verder geen informatie ontvangen over de gebeurtenissen op de dag van het incident. Over de verdere toedracht is bij ons niets bekend, dit valt ook niet binnen de scope van dit onderzoek.

4 De implementatie nader beschreven

In dit hoofdstuk behandelen wij de wijze waarop het projectplan is geïmplementeerd.

Het werkproces in de praktijk²

In het algemeen is het eerste contactmoment tussen iemand die behoefte heeft aan ondersteuning en de gemeente Wageningen bij het Startpunt. Daar vindt een brede analyse van iemands zorgvraag plaats. Vervolgens kan iemand die specifiek zorg op bijvoorbeeld het gebied van arbeidsparticipatie nodig heeft, worden gekoppeld aan een consulent WMO.

In uitzonderingsgevallen kan een persoon direct in contact worden gebracht met de consulent WMO. Dit geldt bijvoorbeeld voor personen met een aanvraag voor beschermd wonen van buiten de gemeente; dat wil zeggen dat zijn zorgvraag al elders geanalyseerd is. De gemeente maakt in dergelijke gevallen gebruik van informatie die aangeleverd wordt door bijvoorbeeld de instelling voor beschermd wonen. Onderdeel van deze informatie is het oordeel van deskundigen over de geestelijke gezondheid.

Tot begin 2017 maakte de gemeente gebruik van een extern bureau dat op basis van alle informatie onafhankelijk advies over de indicatiestelling gaf. De gemeente Wageningen besloot dan zelf of ze dit advies wel of niet overnamen. Om dit te kunnen beoordelen, vond er eerst een gesprek plaats tussen de klant, mogelijk de ouders/verzorgers en de betrokken WMO consulent(en). Tegenwoordig besluit de gemeente zelf direct over de indicatiestelling met behulp van de eigen expertise en op grond van een gesprek.

De gemeente Wageningen maakt vervolgens bij het beoordelen van welke werkplek het meest geschikt is voor een klant gebruik van informatie van andere betrokken partijen, zoals dagelijks begeleiders van klanten (ook wel jobcoaches genoemd). Deze dagelijks begeleiders zijn meestal externen zoals deskundigen van een instelling voor beschermd wonen. Wanneer uit deze informatie blijkt dat iemand gewelddadig gedrag kan vertonen als onderdeel van een ziektebeeld, wordt die persoon niet geplaatst. In zo'n geval moet de klant eerst een behandeling ondergaan voordat deze in aanmerking kan komen voor plaatsing in een participatietraject. Is iemand wel geschikt voor plaatsing, wordt dus gekeken in welk traject iemand past, zoals het project Buitenkans.

Er worden wekelijks zowel door de consulenten Inkomen als door de klantmanagers (afzonderlijke) casusoverleggen gehouden. Binnen een casusoverleg worden complexe, maar soms ook minder complexe gevallen besproken. Er vindt alleen

² Per mei 2017 is de werkwijze bij de gemeente Wageningen veranderd en komen alle aanmeldingen centraal binnen via het Startpunt. Het Startpunt (waar o.a. de zelfredzaamheidsmatrix wordt opgemaakt) kent dan ook een poortwachtersfunctie.

bespreking plaats als hier aanleiding voor is (in het geval van de cliënt was dat niet het geval). Soms worden casussen waarover lichte professionele twijfel kan bestaan bilateraal met een andere collega besproken.

Wat dan volgt is de eerste fase volgens het projectplan van Buitenkans: een intakegesprek tussen de klant en een consultant Inkomen, om de financiële situatie en financiële wensen van de klant te kunnen aanhoren en beoordelen.

Vervolgens gaat de klantmanager Werk in gesprek met de klant om vast te stellen waar de voorkeur van de klant naar uitgaat. De klant kan dan bijvoorbeeld zelf aangeven of deze het werken bij Buitenkans ziet zitten.

Intake en selectie bij Buitenkans

In de volgende fase vindt er een intakegesprek plaats met de wijkopzichter en de directe werkbegeleider (voorman) van Stadsbeheer en de klant over deelname aan het project Buitenkans. De wijkopzichter en de werkbegeleider zijn niet opgeleid als zorgprofessional of begeleiders van mensen met een zorgbehoefte. Bij de intake van nieuwe kandidaten voor Buitenkans ontvangen zij informatie vanuit het dossier dat de gemeente Wageningen heeft van deze kandidaten. Hiertoe behoren geen specifieke medische gegevens, deze vallen onder het medisch beroepsgeheim. Deze informatie is alleen bekend als kandidaten daar zelf mededeling over doen.

Wel is er contact tussen de wijkopzichter en werkbegeleider en de klantmanager die de kandidaat heeft aangedragen, waardoor wel enige achtergrondinformatie van de nieuwe kandidaten bekend is.

Bij het intakegesprek kan een dagelijks begeleider van de klant of zijn klantmanager aanwezig zijn waardoor extra kennis over de kandidaat beschikbaar kan komen.

Toch geven de wijkopzichter Stadsbeheer en de voorman (=werkbegeleider) aan bij de selectie vooral te vertrouwen op hun onderbuikgevoel. Hierbij richten zij zich er vooral op of iemand voor het werk geschikt is, voldoende gemotiveerd is en plezier beleeft aan het werken in de groenvoorziening.

In de beginfase van het project Buitenkans was ook het contact tussen de medewerkers van Stadsbeheer en de klantmanagers buiten de selectiemoment intensief. Dit kwam met name omdat een van de toenmalige klantmanagers ook heeft geholpen om het project Buitenkans op te starten. Sinds zijn vertrek wordt het contact als minder ervaren. Vooral door de voorman wordt het op prijs gesteld wanneer de klantmanagers belangstelling tonen bijvoorbeeld door even hun gezicht te laten zien op de werkvloer.

Buiten het selectiemoment is er vooral contact tussen de dagelijks begeleider van de klant als hij die heeft en de voorman als de dagelijks begeleider langs komt om zicht te krijgen op de vorderingen van hun klant.

Buitenkans in de praktijk

De betrokken medewerkers geven aan geen inhoudelijke kennis te hebben van het projectplan. Overigens wordt door medewerkers ook aangegeven dat de mentaliteit in Wageningen 'anders' is dan in andere gemeenten. Zo stellen zij dat 'in Wageningen er meer mogelijk is'. Medewerkers waarmee gesproken is geven aan meer eigen beslisruimte te hebben.

Bij het project Buitenkans gaat een team van maximaal vijf personen (inclusief werkbegeleider) op pad. Het aantal kan per dag variëren. De deelnemers aan Buitenkans werken aan taken in de gehele gemeente Wageningen. Ze kennen een aantal vaste werkzaamheden in het groen, zoals onderhoud aan de speelvoorzieningen en het snoeien van de bramenstruiken. Ook afval prikken is een taak. Daarnaast helpen ze een handje waar dat nodig is.

Normaal gesproken werkt het gehele team op één plek aan dezelfde klus. Het komt af en toe voor (eens in de twee weken) dat zij zich in groepjes van twee opsplitsen om verschillende werkzaamheden op verschillende locaties uit te voeren. Indien de voorman afwezig is (bijvoorbeeld vanwege vakantie), worden de deelnemers aan Buitenkans verspreid bij de andere groepen van Stadsbeheer ingezet. In het projectplan is deze opsplitsingswerkwijze niet expliciet beschreven.

De voorman heeft een aantal cursussen gevolgd op het gebied van leiderschapsvaardigheden. Hij is vanuit een eerder participatietraject doorgestroomd naar de functie van voorman. Hierdoor kan hij zich goed verplaatsen in de positie van de deelnemers. Uit de gesprekken met zijn leidinggevenden blijkt dat men zeer te spreken is over zijn functioneren. Vanuit zijn functieomschrijving wordt van hem geen bekwaamheid verwacht wat betreft het begeleiden van mensen met een zorgbehoefte. De begeleiding richt zich uitsluitend op het weer werkfit krijgen van de deelnemers. Op basis van zijn kwalificaties en ook wat vanuit de gesprekken naar voren komt, is hij daartoe zeker bekwaam.

Resultaten van het traject

Het concept van Buitenkans lijkt goed te werken, de meeste personen die deelnemen aan dit project, vinden na gemiddeld 3 maanden ergens anders een betaalde baan. Sinds het begin, ergens rond april 2015 tot nu toe zijn er al enkele tientallen deelnemers doorgestroomd via dit project. Vooral in de maanden maart en april stromen mensen uit het project Buitenkans. Hierdoor is dus sprake van een intensieve doorstroming, zeker als bedacht wordt dat het team dat aan het werk is, meestal uit zo'n vier tot vijf medewerkers bestaat, inclusief de voorman, die al vanaf het begin af aan werkzaam is voor dit project. Wat dat betreft beantwoordt het project dus aan het beoogde doel.

Gedurende de looptijd van het project bleek het echter wel steeds lastiger om een instroom van nieuwe medewerkers te behouden. Dit heeft ertoe geleid dat er in praktijk ruimere criteria (echter wel passend binnen de gehanteerde tredes van de participatieladder)³ voor de toelating van nieuwe deelnemers zijn gehanteerd. Sommige van de nieuwere deelnemers hebben dan ook meer begeleiding nodig.

Uit de gesprekken die in het kader van deze quickscan zijn gehouden, blijkt verder dat het project Buitenkans halfjaarlijks wel mondeling is geëvalueerd, maar dat dit niet schriftelijk is vastgelegd. Daardoor is niet meer in detail bekend wat daar de opbrengst van is, anders dan het besluit tot continuering. Dit geldt ook voor mogelijk besproken verbeterpunten.

³ Zie projectplan Buitenkans, 'Definities indeling participatieladder', p. 2.

5 Analyse

In dit hoofdstuk analyseren wij de wijze waarop het projectplan is geïmplementeerd, hoe de organisatie rond het project Buitenkans functioneerde en hoe processen zijn ingericht. Ook wordt ingegaan op de vraag hoe met deze casus is omgegaan, in hoeverre het een en ander te voorzien was en hoe de samenwerking verliep.

Buitenkans

De gemeente Wageningen staat graag klaar voor personen die hun hulp nodig hebben. Juist bij problematische gevallen, waar andere gemeenten misschien wat sneller de handen vanaf zouden trekken, wordt in de gemeente Wageningen nog eens extra gekeken wat er mogelijk is om iemand verder te helpen.⁴ Deze benadering komt ook tot uiting in projecten zoals Buitenkans.

Deze benadering heeft ertoe geleid dat ook personen die een iets zwaarder zorgprofiel hebben, langzamerhand ingestroomd zijn in het project. De begeleiding vanuit het team Stadsbeheer is altijd gericht geweest op het arbeidsaspect van het project, dus samen werken aan de openbare ruimte, met mensen die dat willen en kunnen.

Bij het bepalen wie er geschikt is om door de klantmanager te worden doorverwezen naar een sollicitatie bij Buitenkans, wordt meegewogen wat via de klant of zijn begeleiders bekend wordt gemaakt over het oordeel van deskundigen over de gesteldheid van de klant. Wanneer er sprake zou zijn van een verhoogd veiligheidsrisico op basis van dit oordeel, heeft dit de consequentie dat iemand niet in aanmerking komt voor Buitenkans.

In het geval van de cliënt die centraal staat in deze evaluatie werd op basis van de informatie die door de instelling van beschermd wonen is aangeleverd, waartoe ook informatie van deskundigen behoorde, geoordeeld dat er bij de cliënt geen verhoogd risico was.

Projectplan en praktijk

Bij de medewerkers van gemeente Wageningen die betrokken zijn bij het project Buitenkans, wordt vooral waarde gehecht aan de uitvoering, meer dan aan het op papier hebben van beleid. Dit zorgt er wel voor dat de inhoud van het projectplan Buitenkans niet bij iedereen bekend is. Intern hebben de meesten er wel van gehoord, maar is het plan niet gelezen.

Het projectplan zelf oogt als een gedegen stuk, niet te lang maar toch behoorlijk gedetailleerd. In de praktijk echter wordt het plan niet consequent gevolgd.

⁴ A. Scholtens, I. Helsloot & J. Vlagsma (2016). *Beloftevol beleid versus de weerbarstige werkelijkheid: een blik op de Wageningse praktijk in het sociale domein*.

Bijvoorbeeld als het gaat om de afstemming over aan- en afwezigheid van de deelnemer met de klantmanager Werk, blijkt dat deze in de praktijk slechts beperkt plaatsvindt.

In de praktijk vinden er wel regelmatig alternatieve contactmomenten plaats tussen de medewerkers die leiding geven aan het project en de jobcoaches. In het geval van de cliënt werd de functie van jobcoach vervuld door de directe begeleider bij de instelling voor beschermd wonen. Deze direct betrokken begeleiders en de door hen geconsulteerde deskundigen kennen echter geen plek in het huidige projectplan, terwijl zij in de praktijk beschouwd worden als de partijen met de doorslaggevende deskundigheid.

Signalen?

In ieder gesprek dat met betrokken medewerkers en begeleiders gevoerd is, kwam naar voren dat de gebeurtenis op 7 juni voor hen totaal onverwacht kwam. De begeleiders geven aan dat dit niet past in het beeld dat men had van zowel de cliënt als van het slachtoffer. Bij het psychologische beeld van de cliënt past eerder weglooptgedrag dan agressief gedrag (en hierbij moet agressief gedrag dan geïnterpreteerd worden als verbaal agressief is en niet fysiek agressief). De betrokken leidinggevendenden van het project Buitenkans geven aan, ook na uitdrukkelijk doorvragen door de onderzoekers van Crisislab, dat zij geen signalen hebben gezien of door iemand aangereikt hebben gekregen dat het niet goed zou gaan met de cliënt. Zoals al eerder besproken was in hun waarneming eerder het tegendeel het geval.

Deskundigheid, medisch beroepsgeheim en risicotaxaties

Crisislab heeft contact gezocht met alle deskundigen die betrokken waren bij de behandeling van de cliënt. De focus van het gesprek dat we met hen wilden voeren, lag op het proces van risico-inschatting en de rol die dat heeft gespeeld bij de plaatsing van de cliënt. De meesten waren tot een dergelijk gesprek bereid en anders hebben wij met een directe collega kunnen spreken over het gehanteerde proces van risico-inschatting. Vanwege het medisch beroepsgeheim en het recht op privacy geven wij in deze rapportage geen specifiekere aanduiding wie deze deskundigen waren.

Uit deze gesprekken kwam naar voren dat a) ook in de terugblik de deskundigen geen redenen zagen tot een andere risicotaxatie en b) deze medische risicotaxaties niet een zodanig niveau van zekerheid geven, dat hiermee uitgesloten kan worden dat incidenten zich kunnen voordoen.

Dit wil niet zeggen dat het risico hiermee automatisch onacceptabel is: ook voor personen die niet onder behandeling bij deskundigen zijn, geldt dat niet uitgesloten kan worden dat zij opeens agressief worden.

Overigens wordt ook aangegeven dat het schenden van de geheimhoudingsplicht voor de deskundigen een dilemma is wanneer bekend zou zijn dat iemand een potentieel risico vormt: de geheimhouding weegt heel zwaar, zodanig zelfs dat signalering

richting een gemeente niet vanzelfsprekend is. Een gemeente krijgt in principe slechts informatie over de behandeling van een cliënt als de cliënt hiervoor zelf toestemming geeft. Gemeenten kunnen anderzijds als voorwaarde voor deelname aan trajecten wel bijvoorbeeld een door de deskundigen opgesteld signaleringsplan vragen bij een intakegesprek. De beslissing om hierin mee te gaan, blijft bij de cliënt liggen.

Samenwerking

Vanuit de gesprekken komt een beeld naar voren dat de samenwerking over het algemeen goed was tussen de verschillende betrokken partijen, maar ook vooral incidenteel van karakter. Dat bijvoorbeeld de klantmanager Werk niet nauw betrokken wordt bij het te laat komen van de cliënt, is omdat daarvoor de beschikbare capaciteit niet echt aanwezig is, overigens wordt ook al direct afstemming gezocht met de begeleiding van cliënt zelf, in plaats van via deze tussenschakel.

Hiermee wijkt de praktijk af van het papier. Inhoudelijk biedt het plan dan ook niet zoveel houvast voor de medewerkers Stadsbeheer die betrokken zijn bij Buitenkans. Zij benoemen dat het wellicht verstandig is wat structureler informatie te delen, vooral voorafgaand aan een intake. Over wat zij precies met deze informatie doen, kunnen zij niet veel duiding geven, maar onze inschatting is dat zij hiermee het beeld dat zij van een kandidaat hebben verrijken, oftewel extra informatie inbrengen die van invloed is op hun onderbuikgevoel.

De huidige situatie binnen de gemeente Wageningen lijkt zodanig dat iedereen zich hard inzet voor de cliënten, dat men elkaar ook wel weet te vinden, maar dat er niet al te veel informatie gedeeld wordt. Men gaat ervan uit dat de ander zich er wel mee weet te redden. Wat betreft het meer structureel delen van informatie valt dus nog wel wat te winnen. Het is aan te bevelen om dit wel vast te leggen in een plan, dat dan wel zodanig herschreven is dat het ook aansluit bij de daadwerkelijke gang van zaken. Uit gesprekken met de betrokkenen blijkt ook dat zij op frequentere basis en specifiek voorafgaand aan een intakegesprek, gestructureerde informatie met elkaar willen delen over klanten.

6 Het geheel overziend

In dit hoofdstuk geven wij onze samenvattende slotbeschouwing.

Aanleiding

Op 7 juni 2017 vond er een incident plaats waarbij een deelnemer aan het participatietraject Buitenkans van de gemeente Wageningen een andere deelnemer heeft doodgeslagen. Dit tragische incident roept bij de gemeente de terechte vraag op of van deze gebeurtenis geleerd kan, of mogelijk zelfs moet, worden.

De gemeente heeft de stichting Crisislab gevraagd een onafhankelijke externe evaluatie uit te voeren. Wij hebben daartoe met bijna alle betrokken hulpverleners en gemeentelijke medewerkers gesproken.

De casus

De cliënt die voorheen buiten de gemeente Wageningen bij zijn familie woonde, is in maart van dit jaar op eigen verzoek geplaatst in een vorm van beschermd wonen in Wageningen. Hij is toegelaten tot het werkervaringsproject 'Buitenkans' en is daarbij (financieel) ondersteund door de gemeente Wageningen.

Tot deze inspanning was de gemeente Wageningen niet verplicht omdat het geen inwoner van Wageningen betrof. De gemeente heeft toch hiertoe besloten omdat de betrokken hulpverleners dit gezien zijn thuissituatie de beste optie voor deze cliënt achtten.

Doelstelling van het traject dat met deze cliënt werd ingezet was om hem te helpen zelfstandig te gaan wonen en deel te kunnen nemen aan de maatschappij via een vorm van werk.

In de korte periode maart – juni 2017 hebben de bij hem betrokken hulpverleners en medewerkers van de gemeente de indruk vooruitgang te zien. Zijn werktijd bij Buitenkans wordt daarom in onderling overleg met deze cliënt opgehoogd.

Het voorval op 7 juni komt voor alle betrokkenen waarmee we hebben gesproken onverwacht. Niemand heeft dit incident, ook terugkijkend, voorzien.

Had dit voorkomen kunnen worden?

Voor de gemeente Wageningen is een centrale vraag of het voorval door haar voorkomen had kunnen worden. Dat wil zeggen: had de gemeente of haar medewerkers, met de kennis van nu, door andere beslissingen of ander uitvoeringsbeleid (projectplan) deze gebeurtenis kunnen voorkomen? Bij de beantwoording van de vraag moet natuurlijk altijd gekeken worden naar wat de

betrokken hulpverleners en gemeentelijke medewerkers op dat moment redelijkerwijs hadden kunnen weten.

De gedragingen van de cliënt tot aan het voorval gaven volgens de betrokken medewerkers van de gemeente Wageningen en professioneel begeleiders vanuit de psychische gezondheidszorg die wij gesproken hebben geen enkele aanleiding om te vermoeden dat een dergelijk voorval stond te gebeuren:

- Deze cliënt woonde nog maar kort (3 maanden) in Wageningen. In zijn ontwikkelingstraject heeft er daarom nog geen echt professioneel oordeel over zijn vooruitgang gevormd kunnen worden. Op zijn werk ging het volgens zijn leidinggevenden en begeleider echter wel steeds beter en de cliënt kreeg het steeds meer naar zin. In overleg met zijn begeleider, deze cliënt zelf en zijn directe leidinggevenden in Buitenkans is daarom besloten tot ophoging van zijn werktijd. Op het moment dat de cliënt een volle dag ging werken, merkten de begeleider en zijn direct leidinggevende wel op dat het zwaarder voor hem werd.
- In dit specifieke geval oordeelden betrokken medewerkers en begeleiders dat deze cliënt bij problemen vooral wegliep of zich in zichzelf terugtrok. Dat was ook de ervaring van zijn directe leidinggevenden in Buitenkans.
- De deskundigen waarmee wij spraken, geven aan dat zij dit incident als een uniek en op zichzelf staand voorval beschouwen; zij hebben geen kennis van vergelijkbare gebeurtenissen.

Op het uitvoerende niveau van hulpverleners en gemeentelijke medewerkers is er daarmee ook achteraf geen aanwijzing te vinden dat er anders had moeten worden opgetreden.

Heeft het gemeentelijke uitvoeringsbeleid geholpen?

Een heel andere vraag is of het gemeentelijke uitvoeringsbeleid in deze casus de uitvoerende medewerkers heeft geholpen de juiste beslissingen te nemen. Onder uitvoeringsbeleid verstaan we het geheel aan procedures dat gemeentelijke medewerkers zou moeten helpen in hun dagelijks functioneren. In dit geval betreft dit dan vooral het projectplan.

Een eerste observatie is dat van de betrokken hulpverleners en gemeentelijke medewerkers de meesten niet inhoudelijk op de hoogte waren van het projectplan. In het bijzonder werd opgemerkt dat het projectplan helemaal niet wordt gebruikt bij de selectie van de deelnemers. In de praktijk wordt een inschatting gemaakt van hun motivatie en inzetbaarheid tijdens het sollicitatiegesprek bij Buitenkans.

Over de andere aspecten van toelaatbaarheid wordt in een eerder stadium al een inschatting gemaakt, zoals de kansen tot doorstroming naar de arbeidsmarkt, voordat iemand aangedragen wordt voor deelname aan Buitenkans.

De in het projectplan beschreven escalatieprocedure via de klantmanager past niet bij de praktijk van regelmatig contact tussen de directe leidinggevenden in Buitenkans en

de betrokken hulpverleners; natuurlijk zal die lijn eerst gevolgd worden. Daarmee lijkt er feitelijk geen uitvoeringsbeleid te zijn dat terug te voeren is op het projectplan.

Aanbevelingen

Onze aanbevelingen zijn gebaseerd op twee pijlers:

- De gemeentelijke inschatting dat Buitenkans een succesvol project is in de zin dat het voldoet aan de doelstelling om mensen met een problematische afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden naar een betaalde baan.⁵
- Onze conclusie dat er geen reden is om aan te nemen dat het met deze cliënt ingezette traject niet het juiste was op basis van de bij de gemeente Wageningen indertijd beschikbare kennis.

Onze centrale aanbeveling is de huidige werkwijze voor Buitenkans zoals die ontstaan is in de praktijk en gevolgd is in deze casus te handhaven en te formaliseren. Dit betekent dat het projectplan Buitenkans zodanig wordt aangepast dat deze klopt met de daadwerkelijke uitvoering en ook voldoende concrete houvast biedt voor de medewerkers als het gaat om de inrichting van de processen, zoals intake en evaluatie.

Zo moet het projectplan de huidige werkwijze beschrijven dat personen waarvan bekend is dat zij (naar oordeel van deskundigen) een verhoogd veiligheidsrisico vormen, niet geplaatst worden bij Buitenkans. Door dit verhoogde risico op voorhand al uit te sluiten, is daarmee ook niet aan de orde dat er in de verdere werkwijze van project Buitenkans extra aandacht moet komen voor omgang met verhoogde risico's.

Verder spreekt het voor zich dat, wanneer het projectplan dan zo herschreven is dat deze daadwerkelijk aansluit op de praktijk, men zich ook aan dit plan houdt. Op deze wijze vormt de aandacht voor de risico-inschatting dan een integraal onderdeel van de intakeprocedure. Voor de gemeente Wageningen ligt hier een opgave, namelijk om medewerkers adequaat te informeren en instrueren, zodat zij bekend zijn met de inhoud van het plan. Leidinggevendenden hebben een verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat plan gevolgd wordt, en ook om het plan te herzien wanneer dat nodig blijkt.

Tijdens ons onderzoek merkten wij op dat onder (een deel van) de medewerkers van de gemeente Wageningen de wens leeft om de deskundigheid ten aanzien van signalering van mentale problemen van de betrokken medewerkers bij het project Buitenkans te vergroten. Dit zou dan ook betekenen dat de informatiepositie van deze medewerkers met betrekking tot de medische informatie over cliënten dan veranderd moet worden.

Onze aanbeveling is om niet die richting in te slaan: het is niet raadzaam voor de gemeente Wageningen om maatregelen te nemen waardoor de veronderstelde deskundigheid van de eigen medewerkers toe zou moeten nemen. Dit leidt gemakkelijk tot een schijnveiligheid (door quasi-deskundigheid), bureaucratisering en een discussiethema als het gaat om het delen van privacygevoelige informatie. Het nemen van dit soort maatregelen past evenmin bij het uitgangspunt dat deelnemers aan

Buitenkans in de basis al geen verhoogd risico vormen.

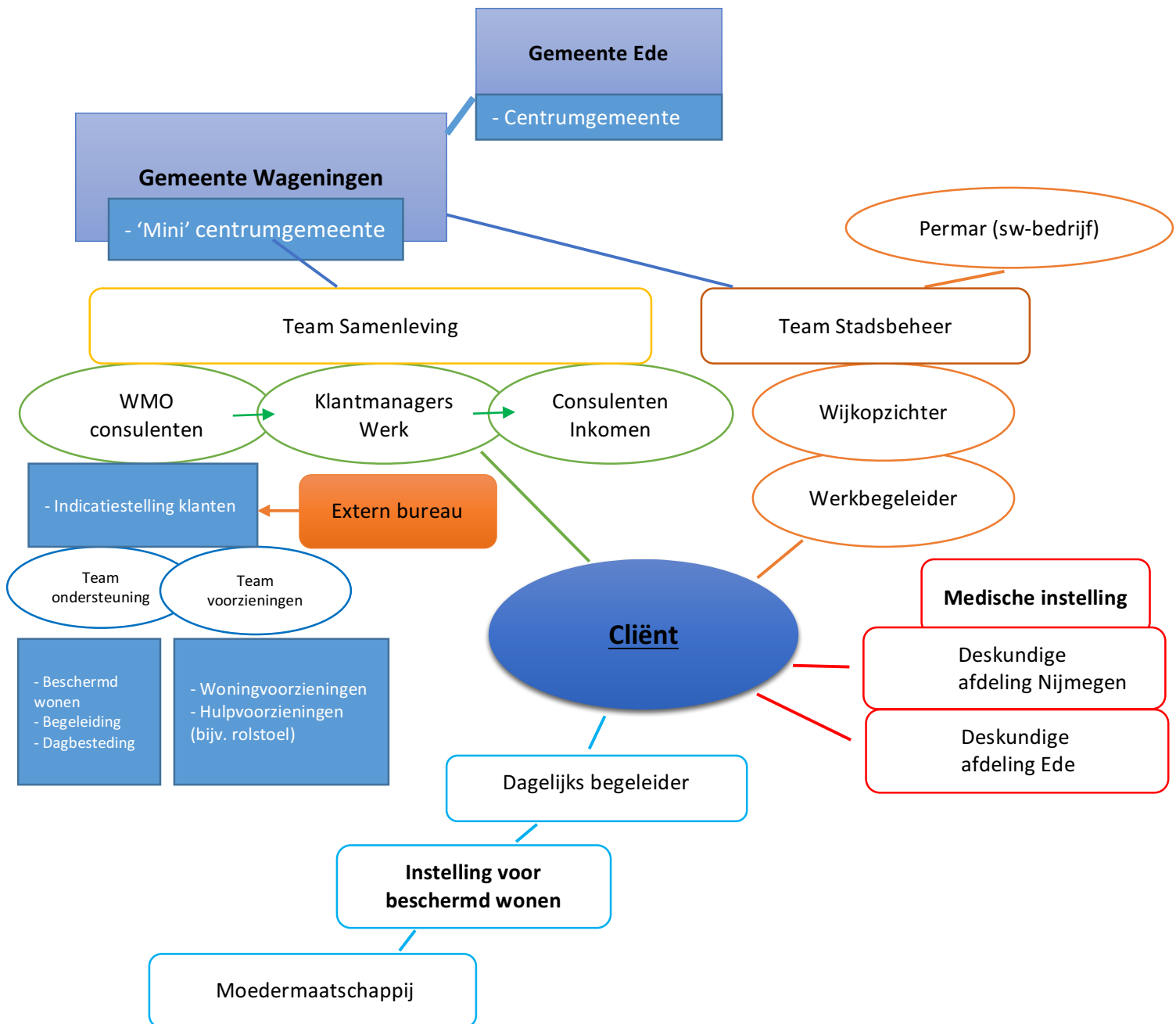
Beter kan een nauwe samenwerking gezocht worden met alle betrokken partijen, familieleden en begeleiders rondom een cliënt (die een dergelijke inschatting veelal beter kunnen maken), zodat op signalen vanuit de omgeving ingespeeld kan worden wanneer daar aanleiding toe bestaat. De gemeente Wageningen doet er goed aan om de verantwoordelijkheid voor de medische zorgverlening bij de betreffende zorgverleningsorganisaties te laten. Voor medewerkers van de gemeente Wageningen (inclusief de deelnemers aan Buitenkans) moet het voldoende duidelijk zijn dat wanneer zij zorgen hebben over welke collega-deelnemer dan ook, zij die zorgen moeten kunnen delen met hun leidinggevenden. Die leidinggevenden kunnen de zorgen dan delen met de zorgverleners die verantwoordelijk voor zijn voor de begeleiding op dat gebied.

Tot slot bevelen wij aan de interpersoonlijke interactie tussen medewerkers op sommige gebieden te bevorderen, bijvoorbeeld door voorafgaand aan de intake even mondeling of telefonisch af te stemmen over de achtergrond van de kandidaat, zodat er sprake is van een warme overdracht.

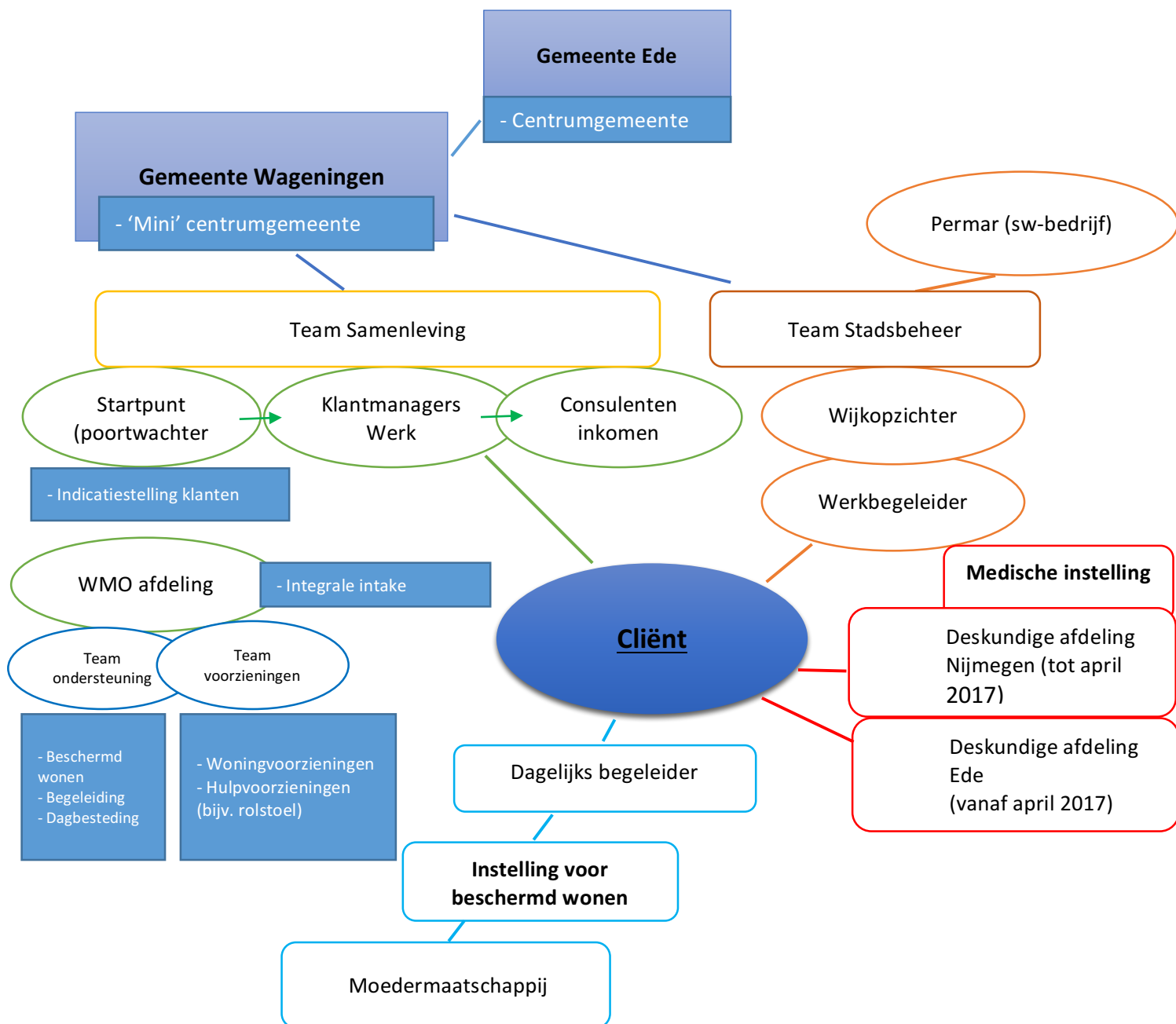
Bijlage 1 Actorenoverzicht project Buitenkans, oude en nieuwe situatie

In deze bijlage beschrijven we bij de zorgverlening aan de cliënt die aan het project Buitenkans deelneemt betrokken actoren. Dit zowel in de situatie voor mei als na mei 2017.

Vorige situatie (tot mei 2017):



Nieuwe situatie (vanaf mei 2017):



Bijlage 2 Respondenten

In deze bijlage noemen we personen die zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek.

Functie	Organisatie
Klantmanager Werk (betrokkene rondom slachtoffer)	Gemeente Wageningen
Klantmanager Werk (betrokkene rondom cliënt)	Gemeente Wageningen
Voormalig klantmanager Werk	Gemeente Enschede
Accountmanager	Gemeente Wageningen
WMO consulent (betrokkene rondom slachtoffer)	Gemeente Wageningen
Consulent Inkomen (betrokkene rondom cliënt)	Gemeente Wageningen
Consulent Inkomen (betrokkene rondom slachtoffer)	Gemeente Wageningen
Wijkopzichter Stadsbeheer	Gemeente Wageningen
Werkbegeleider/ voorman Buitenkans	Gemeente Wageningen
Deskundige	Medische instelling, afdeling Nijmegen
Teammanager	Instelling beschermd wonen
Deskundige	Instelling beschermd wonen
Deskundige	Medische instelling, afdeling Ede