



Interdepartementaal beleidsonderzoek  
Mensen met een licht verstandelijke beperking

Datum 23 september 2019



## Colofon

Titel	Mensen met een licht verstandelijke beperking
Bijlagen	6 bijlagen
Inlichtingen	<b>Ministerie van Financiën</b> Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse



## Inhoud

**Voorwoord—6**

**Samenvatting—7**

**1 Inleiding—13**

**2 Mensen met een licht verstandelijke beperking—17**

**3 Ontwikkelingen in samenleving en beleid—26**

**4 Knelpuntenanalyse—31**

**5 Aanbevelingen—37**

**Bijlage 1: Taakopdracht—46**

**Bijlage 2: Samenstelling van de werkgroep—49**

**Bijlage 3: Samenvatting—50**

**Bijlage 4: Geraadpleegde deskundigen en andere betrokkenen—57**

**Bijlage 5: Beleidsinzet—59**

**Bijlage 6: Literatuurlijst—70**

## Voorwoord

Dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) gaat over mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB). Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat mensen met een LVB niet scherp zijn af te bakenen als groep. Het onderwerp LVB is complex. De (potentiële) behoefte aan ondersteuning van mensen met een LVB betreft vaak meerdere leefdomeinen tegelijkertijd, en raakt verschillende beleidsterreinen en meerdere uitvoeringsorganisaties.

In dit IBO wordt een kwalitatieve aanpak gevolgd en het IBO heeft een agenderend karakter waarbij er, mede vanuit het perspectief van mensen met een LVB zelf, is gekeken naar het systeem van ondersteuning dat de overheid heeft ingericht om burgers met problemen te helpen. Door middel van korte intermezzo's die in de hoofdtekst zijn ingevoegd, is getracht om een concreet gezicht te geven aan mensen met een LVB en voorbeelden van uitdagingen die zij in hun leven tegenkomen.

Gelet op het maatschappelijk en politiek breed gedragen doel om de samenleving meer inclusief te maken, roept dit IBO de Rijksoverheid, gemeenten, uitvoerders van wetten en regelingen, dienstverleners, burgers en het bedrijfsleven op om in te zetten op simpel overheidsbeleid, preventie, integrale ondersteuning, een betere toerusting van professionals, passende communicatie en kennisontwikkeling.

Om het goede voorbeeld te geven start het rapport met een samenvatting in eenvoudige taal, dat ook als apart 'product' beschikbaar is.

Gerda van Dijk

## Samenvatting

### 1. Mensen met een licht verstandelijke beperking kunnen hulp krijgen. Het gaat om hulp die door de overheid is geregeld. Werkt deze hulp goed?

We bekijken deze hulp met verschillende afdelingen van de overheid. We vroegen ook mensen met een licht verstandelijke beperking om hun mening.

#### Wanneer heb je een licht verstandelijke beperking?

Dat ligt eraan hoe slim je bent. Dit kun je testen met een 'IQ-test'. De uitkomst van een IQ-test is een getal, dat getal is je IQ. Hoe slimmer je bent, hoe hoger je IQ. Is je IQ tussen 50 en 70? Dan heb je een licht verstandelijke beperking, een LVB.

Maar we kijken ook of je alles zelf kan. Heb je hulp nodig bij 2 of meer dingen? Bijvoorbeeld bij het vinden van een baan en omgaan met geld? En is je IQ tussen 70 en 85? Dan heb je een licht verstandelijke beperking, een LVB.

#### Hoeveel Nederlanders met een LVB zijn er?

Er zijn 1,1 miljoen Nederlanders met een LVB. Deze mensen hebben problemen in hun leven. Dit zegt het SCP. Het SCP kijkt hoe het gaat met de mensen in Nederland. Het SCP heeft in 2019 gekeken naar mensen met een LVB. Naast de 1,1 miljoen mensen zijn er veel mensen die soms ook hulp nodig hebben.

Suze: "Dat is soms wel heel rot, hoor. Dat je het gewoon niet weet. In een groep is dat soms moeilijk. Mensen vragen dan iets, en ik weet het gewoon niet. Ik weet soms niet zo goed hoe ik dat moet uitleggen. Soms praat ik er maar liever niet over. Toch voel je je dan wel rot, als ze je niet begrijpen. Vroeger was dat ook vervelend: je zit in een klas, maar je snapt het niet. Jij bent steeds degene die het moet vragen. Als anderen dan gaan giechelen, is het nog erger. Dat voelt echt rot. Ik denk dan al snel, laat maar zitten, ik vogel het zelf wel uit. Wat heel goed werkt, is dat mensen laten zien hoe iets moet: niet met woorden, maar juist iets voordoen. Op mijn werkplek nu doen ze dat heel goed. Ze hebben in het begin gezegd dat ik alles mag vragen. Ik mag het wel 10 keer vragen."



#### Welke problemen hebben mensen met een LVB?

Mensen met een LVB kunnen niet alles zelf:

- huishouden
- school
- geld
- werken

- een woning vinden
- bedenken wat ze in hun vrije tijd doen

Mensen met een LVB vinden het steeds lastiger om mee te doen in de samenleving. Ze vinden het lastig dat alles steeds sneller gaat. En dat alles moeilijker wordt. En de hulp voor mensen met een LVB is veranderd.

### **Waarom bekijken we de hulp voor mensen met een LVB?**

We willen deze hulp verbeteren. We willen dat mensen met een LVB makkelijk hulp krijgen. We willen dat de hulp goed past bij de mensen. We willen dat de hulp niet te duur wordt. Daardoor krijgen mensen met een LVB een beter leven. Een beter leven voor zichzelf en voor de mensen om ze heen.

## **2. Hoe hebben we gekeken naar de hulp voor mensen met een LVB?**

We keken naar deze 3 dingen:

1. **We keken naar hulp die mensen krijgen als ze problemen hebben. Bijvoorbeeld dat ze niet alles zelf kunnen.**  
Het maakt niet uit hoeveel hulp iemand nodig heeft. Want we willen de hulp verbeteren. Het kan veranderen hoeveel hulp iemand nodig heeft. Bijvoorbeeld als iemand jong is, heeft hij soms meer hulp nodig.
2. **We keken naar alle hulp in Nederland samen. We kijken niet naar bijvoorbeeld de hulp in Zaandam.**  
We kijken hoe alle hulp van de overheid beter kan. We kijken niet naar bepaalde hulp, zoals schulden. En we kijken ook niet naar de wetten. Zoals de nieuwe Jeugdwet.
3. **We keken hoe goed de hulp is. We vragen mensen met een LVB om hun mening.**  
We kijken hoe goed de hulp voor mensen met een LVB is. We kijken niet naar de cijfers over de hulp. We weten niet hoeveel mensen met een LVB er precies zijn. We hebben niet genoeg informatie. We rekenen daarom niet uit wat onze ideeën kosten.

## **3. De samenleving verandert. De regels van de overheid veranderen. Dat maakt het leven lastiger voor mensen met een LVB.**

### **Hulp hangt ook af van de wereld om je heen**

Mensen met een LVB hebben niet evenveel hulp nodig. Krijgen ze hulp uit de samenleving? Bijvoorbeeld van vrienden of familie? Dan hebben ze minder hulp van de overheid nodig. Maar wil de samenleving dat iedereen werkt? Dan hebben mensen met een LVB hulp nodig bij het vinden van werk.

### **Mensen met een LVB hebben meer last van veranderingen**

Iedereen merkt het als er in de samenleving iets verandert. Maar soms is dat extra lastig voor mensen met een LVB.



### **De regels van de overheid zijn veranderd**

De overheid wil dat iedereen meedoet in de samenleving. De overheid geeft hulp om mee te doen. Maar de overheid verwacht ook dat je zelf hulp regelt. Bijvoorbeeld bij je familie of vrienden. Maar zelf hulp regelen is lastig voor mensen met een LVB.

#### **4. Mensen met een LVB krijgen niet altijd goede hulp. Er zijn 6 belangrijke problemen.**

##### *1. De samenleving denkt niet aan mensen met een LVB*

#### **Veel mensen denken niet aan mensen met een LVB**

Ze denken dat anderen net zo zijn als zij zelf. Ze denken dat anderen hetzelfde begrijpen als zij zelf. Ook mensen bij bedrijven of de overheid denken zo. Ze denken dat iedereen alles zelf wel kan regelen.

#### **Mensen met een LVB vinden informatie vaak moeilijk**

Daarom maken ze fouten. Ze betalen bijvoorbeeld te laat. Ze moeten dan extra geld betalen. Ze krijgen een boete. De samenleving denkt vaak dat mensen die fouten expres maken. De samenleving denkt er niet aan dat mensen het te moeilijk vinden. Mensen met een LVB komen in problemen door die fouten.

#### **Mensen met een LVB vinden het lastig om hulp te regelen**

En niet alle hulp is op 1 plek. Dat maakt hulp regelen nog lastiger voor mensen met een LVB. Het is dus extra moeilijk voor mensen die het al moeilijk vinden.

##### *2. Informatie is te moeilijk*

#### **Veel informatie is te moeilijk**

De samenleving denkt dus niet aan mensen met een LVB. Ook niet als ze informatie geven:

- brieven
- folders
- websites
- bellen, vooral de keuzes voordat je iemand kan spreken
- formulieren

En je krijgt niet zomaar iemand te spreken. Dus niemand helpt je met de informatie.

##### *3. Mensen denken dat de hulp vanuit de zorg moet komen.*

#### **Maar mensen met een LVB hebben niet altijd zorg nodig**

We bedoelen met zorg bijvoorbeeld een verpleger, een dokter of een tehuis. Maar de zorg helpt niet bij gewone dingen, zoals met geld omgaan. Daarvoor heb je geen verpleger nodig. En iemand met een LVB kan best iets nieuws leren. Ook daarvoor heb je geen zorg nodig.

##### *4. Hulpverleners zien niet dat mensen een LVB hebben. En ze weten niet altijd wat ze moeten doen.*

#### **Het is soms moeilijk om te zien of iemand een LVB heeft**

Soms merk je de LVB niet meteen. Of soms willen mensen hun LVB niet laten zien. En mensen met een LVB verschillen.

### **Hulpverleners weten niet altijd wat ze moeten doen**

De hulpverleners kunnen verkeerde hulp geven. Verkeerde hulp kan de problemen erger maken.

*5. De hulp past niet altijd bij mensen met een LVB. En de hulp helpt niet altijd.*

### **Mensen met een LVB hebben verschillende soorten hulp nodig**

Maar ze weten niet wie ze kan helpen.

### **Mensen met een LVB krijgen vaak te laat hulp**

Ze krijgen pas hulp doordat ze problemen hebben.

### **Hulpverleners zien de problemen niet altijd aankomen**

Want hulpverleners zien de mensen met een LVB soms een tijd niet. De hulp is namelijk soms maar voor even. Maar de problemen komen vaak later weer terug bij mensen met een LVB.

*6. Mensen met een LVB hebben verschillende problemen. Maar ze moeten per probleem ergens anders hulp vragen. Dat maakt de hulp minder goed.*

### **De problemen kunnen erger worden als je te weinig geld hebt**

Of doordat je te veel aan je problemen denkt. Veel mensen met een LVB hebben verschillende problemen. Ze komen vaak uit een gezin met verschillende problemen.

### **Mensen met een LVB moeten per probleem ergens anders hulp vragen**

Dat vinden ze lastig. Want ze moeten uitzoeken waar ze moeten zijn. En steeds opnieuw hun verhaal vertellen. Ze krijgen ook met verschillende hulpverleners te maken. Maar ze willen het liefst 1 hulpverlener hebben. Die met alles helpt. Lukt dat niet? Dan krijgen ze daardoor niet altijd de juiste hulp.

### **Het is lastig om goede hulp te krijgen**

Want elke hulp heeft eigen regels. En je moet geld voor de hulp op verschillende plekken vragen.

## **5. Onze adviezen**

Je las in hoofdstuk 4 de belangrijkste problemen. We hebben 6 adviezen om de problemen aan te pakken:

### **1. Duidelijke regels en makkelijke hulp**

#### **Maak de regels voor hulp duidelijker**

Zijn de regels te moeilijk? Dan gebruiken mensen met een LVB de hulp niet goed. Of ze gebruiken de hulp helemaal niet.

#### **Maak hulp krijgen makkelijker**

Want mensen met een LVB kunnen niet alles zelf. En mensen met een LVB moeten liefst op 1 plek hulp krijgen. Lukt dat niet? Dan moeten de hulpverleners zorgen dat het makkelijk gaat. Hulpverleners kunnen leren van mensen met een LVB hoe het makkelijker gaat.

## 2. Zorg dat problemen niet erger worden

### **Hulpverleners moeten op tijd zien dat er problemen zijn**

De problemen worden anders erger. Of er komen nieuwe problemen bij.

### **Let goed op scholieren**

Leraren kunnen opletten of scholieren een LVB hebben.

### **Help mensen met een LVB als ze van school komen**

Help ze met het zoeken van werk en een huis.

### **Let op als de hulp klaar is**

De problemen kunnen terugkomen. Daarom moeten gemeenten blijven opletten als de hulp klaar is. Gemeenten willen dit graag maar weten nog niet wat de beste manier is.

## 3. Hulpverleners moeten samenwerken

### **Hulpverleners moeten elkaar informatie geven**

Mensen met een LVB hebben vaak verschillende hulpverleners. De hulpverleners moeten weten wat de andere hulpverleners doen.

### **Hulpverleners moeten snel extra hulp kunnen geven**

Mensen met een LVB hebben soms ineens extra hulp nodig. Of ze hebben minder hulp nodig.

### **De regels voor hulpverleners moeten makkelijker**

Verschiedende hulpverleners hebben eigen regels. Dat maakt het lastig om goede hulp te geven.

## 4. Geef hulpverleners extra les en hulpmiddelen

### **Geef hulpverleners extra les over mensen met een LVB**

- Leer hulpverleners herkennen wie een LVB heeft.
- Leer hulpverleners omgaan met mensen met een LVB.
- Leer hulpverleners hoe ze mensen met een LVB goed helpen.

De hulpverleners hebben vaak te weinig les hierover gehad.

### **Geef hulpverleners extra hulpmiddelen**

Met extra hulpmiddelen herkennen ze sneller wie een LVB heeft.

## 5. Wees duidelijk

### **De overheid moet duidelijk zijn**

Mensen met een LVB moeten het begrijpen. Ook mensen zonder een LVB vinden duidelijkheid fijn.

### **Ook bedrijven moeten duidelijk zijn**

De overheid kan dit vragen aan bedrijven.

### **Hoe word je duidelijker?**

- Gebruik duidelijke taal.
- Zorg dat mensen ook met iemand kunnen praten over informatie.

- Gebruik plaatjes.
- Gebruik filmpjes.
- Vraag mensen met een LVB of ze het begrijpen.

#### 6. We moeten meer weten over mensen met een LVB

##### **We moeten cijfers weten**

We weten nu niet precies hoeveel mensen een LVB hebben. En we weten niet goed genoeg wat wel en niet werkt. We hebben bijvoorbeeld te weinig cijfers. We kunnen beter advies geven als we meer weten:

- Wat kunnen we leren over mensen met een LVB? Hoe kunnen we sneller zien wie problemen hebben? Hoe kunnen we ze beter helpen?
- Welke hulp werkt wel en niet?
- Wat als de hulp klaar is? Hoe kunnen we goed op mensen met een LVB letten? Hoe kunnen verschillende hulpverleners elkaar informatie geven?
- Hoe verbeteren we de hulp in de wijk? Bijvoorbeeld bij het buurthuis of de voetbalclub. Hoe kunnen mensen met een LVB daar het beste aan mee doen?

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Volgens een recente schatting van het SCP zijn er circa 1,1 miljoen Nederlanders met een licht verstandelijke beperking (LVB) (zie paragraaf 2.3). Deze beperking, die in het algemeen niet direct herkenbaar is, betekent dat zij niet of verminderd sociaal redzaam zijn. Mensen met een LVB hebben moeite om belangrijke aspecten van hun leven goed te organiseren, bijvoorbeeld het regelen van de persoonlijke financiën, het vinden en behouden van werk of het maken van vriendschappen. Als gevolg daarvan hebben ze gemiddeld genomen een grotere behoefte aan ondersteuning, en doen ze een meer dan gemiddeld beroep op publiek gefinancierde voorzieningen, zoals jeugdhulp, speciale vormen van onderwijs en ondersteuning bij het volgen van onderwijs, zorg, schuldhulpverlening en bepaalde uitkeringen. Ook zijn ze binnen de strafrechtketen duidelijk oververtegenwoordigd. De beperkingen en behoeften van mensen met een LVB vertonen echter een grote diversiteit; deze kunnen van persoon tot persoon zeer verschillen en ook in de tijd wijzigen.

Er zijn aanwijzingen dat mensen met een LVB het steeds lastiger hebben om zonder problemen mee te doen in de steeds complexere samenleving. Zo nam bijvoorbeeld het aantal mensen met een indicatie voor langdurige verstandelijk gehandicaptenzorg de afgelopen vijftien jaar sterk toe.<sup>1</sup> In de afgelopen jaren zijn bovendien grote veranderingen aangebracht in regelingen die mensen met een LVB in het bijzonder raken. Denk aan de Participatiewet, de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wet passend onderwijs, de Wet langdurige zorg en het forensisch stelsel. Het doel van de wijzigingen was onder meer het mogelijk maken van een meer gedifferentieerde en integrale ondersteuning van burgers met problemen. Dit laatste is van grote betekenis voor mensen met een LVB, gelet op de individuele verschillen en het feit dat hun ondersteuningsbehoefte vaak op meerdere los van elkaar georganiseerde domeinen ligt.

## 1.2 Opdracht

Tegen bovenstaande achtergrond richt dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) zich op de volgende hoofdvraag (zie bijlage 1 voor de taakopdracht):

*“Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan om het beleid gericht op mensen met een LVB doeltreffender en doelmatiger te maken en daarmee de kwaliteit, de toegankelijkheid en de budgettaire beheersbaarheid van de publieke voorzieningen (op de lange termijn) voor mensen met een LVB te verbeteren?”*

## 1.3 Aanpak

Bij het opstellen van dit rapport is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande kennis en onderzoek, waaronder onderzoek dat het perspectief van mensen met een LVB als uitgangspunt heeft. Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in dat kader een aantal levensverhalen van mensen met een LVB verzameld. Verder is aanvullend onderzoek uitgevoerd. Het SCP heeft een actuele schatting van het aantal mensen

---

<sup>1</sup> Rebel (2017), Woittiez et al. (2012) en Woittiez et al. (2014b)

met LVB gemaakt.<sup>2</sup> Daarnaast is geprobeerd om op basis van CBS-data een representatief beeld te krijgen van de achtergrondkenmerken en het voorzieningengebruik van mensen met een LVB. Dit is niet mogelijk gebleken door het ontbreken van voldoende data.

Er zijn gesprekken (individueel en in groepsverband) geweest met kennisinstellingen, professionals, wetenschappers en belanghebbende organisaties over mensen met een LVB, het relevante overheidsbeleid op de diverse leefdomeinen en eventuele aanbevelingen. Ook heeft de werkgroep meerdere keren gesproken met een aantal mensen die een LVB hebben, via de Landelijke Federatie Belangenverenigingen Onderling Sterk die opkomt voor mensen met een verstandelijke beperking. Doel van deze laatste gesprekken was om het perspectief van mensen met een LVB goed mee te nemen in het IBO. Aan het eind van het proces zijn in drie bijeenkomsten de bevindingen en aanbevelingen uit het IBO getoetst bij experts, gemeenten en ervaringsdeskundigen. Zie bijlage 3 voor een overzicht van de geraadpleegde experts, ervaringsdeskundigen en betrokkenen.

De werkgroep heeft vijf werkbezoeken afgelegd om meer inzicht te krijgen in de praktijk. Eén werkbezoek betrof het praktijkonderwijs. Praktijkschool De Poort uit Den Haag heeft uitgelegd hoe zij het onderwijs aanpakken en hun leerlingen voorbereiden op de vervolgstap naar de arbeidsmarkt en/of vervolgopleiding. Twee werkbezoeken stonden in het teken van werk en arbeidsmatige dagbesteding. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en Patijnenburg (een breed Participatiebedrijf in de regio Westland) hebben hun inspanningen op arbeidstoeleiding voor onder andere mensen met een LVB en de samenwerking met andere bedrijven toegelicht. Tijdens het werkbezoek aan MEE Zuid-Holland Noord is er aandacht besteed aan het herkennen van mensen met een LVB, de moeilijkheden die zij ervaren op verschillende leefgebieden en hoe professionals en onafhankelijke cliëntondersteuning werken. Het werkbezoek (samen met de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland) aan Middin richtte zich op de succesfactoren en valkuilen bij het verlenen van ondersteuning aan mensen met een LVB.

#### 1.4 Uitgangspunten

Mensen met een LVB zijn niet scherp af te bakenen als groep (zie hoofdstuk 2). Hun (potentiële) behoefte aan ondersteuning betreft vaak meerdere leefdomeinen tegelijkertijd, en raakt dus verschillende beleidsterreinen en de domeinen van meerdere uitvoeringsorganisaties. Gezien dit gecompliceerde beeld zijn bij de uitvoering van het IBO de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- A. *Sociale redzaamheidsproblemen vanwege cognitieve en adaptieve beperkingen*  
In het IBO wordt gekeken naar mensen die (een verhoogd risico op) problemen met sociale redzaamheid kennen doordat zij beperkte cognitieve en adaptieve vaardigheden hebben. Kortom, mensen met (een risico op) een LVB. De exacte onder- en bovengrenzen qua IQ waarmee cognitieve beperkingen (formeel) worden gedefinieerd zijn vanuit beleidsdoelen en uitvoeringspraktijk gezien minder relevant (zie paragraaf 2.1).

<sup>2</sup> Het AEF-rapport Levensverhalen van mensen met een lichte verstandelijke beperking (Hofstede en Rutgers 2018) en de SCP-publicatienotitie 2019-6 Het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking: een schatting (Woittiez et al. 2019) en een bijbehorend achtergronddocument zijn ook beschikbaar als internetbijlage bij dit IBO.

B. *Het geheel staat centraal, niet individuele regelingen of specifieke problemen*

In het IBO wordt – mede vanuit het perspectief van mensen met een LVB geanalyseerd hoe het systeem van ondersteuning dat de overheid heeft ingericht om burgers met problemen te helpen, beter kan omgaan met de speciale uitdagingen die optreden bij het ondersteunen van mensen met een licht verstandelijke beperking. Het IBO hanteert daarbij een generieke, domein-overstijgende benadering, en ziet af van diepgaande analyses van specifieke problemen (schulden, werkloosheid, crimineel gedrag, enzovoorts) of de vormgeving van bepaalde overheidsregelingen (Participatiewet, Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, enzovoorts). Ook de aanbevelingen hebben een meer generiek karakter.

C. *Kwalitatieve benadering*

In het IBO wordt een kwalitatieve aanpak gevolgd. De beschouwde overheidsregelingen zijn niet specifiek gericht op mensen met een LVB. Het is niet mogelijk gebleken een budgettaire grondslag te bepalen van het gebruik van voorzieningen door mensen met een LVB vanwege een gebrek aan betrouwbare kwantitatieve informatie hierover. De beleidsrichtingen zijn daardoor niet van een financiële doorrekening voorzien.

### Context

De focus op het geheel in dit IBO is mede ingegeven door de wens onnodige overlap te vermijden met andere advies- en beleidstrajecten, die vaak één bepaalde problematiek of regeling betreffen. De analyses en de concrete beleidsopties en acties die deze trajecten opleveren zullen echter vaak ook van waarde zijn voor het vergroten van de sociale redzaamheid van mensen met een LVB. De volgende trajecten zijn in dit verband van speciaal belang. In het IBO Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt worden beleidsopties ontwikkeld om meer jongeren aan het werk te helpen en te houden. Het IBO beperkt zich daarbij tot jongeren van 16-27 jaar, waarvan een deel een LVB heeft. In het IBO Toeslagen wordt door middel van twee deelonderzoeken mogelijke verbeteringen in het toeslagenstelsel in kaart gebracht. Belangrijke trajecten voor de aanpak van problematische schulden zijn het Actieplan Brede schuldenaanpak van het kabinet en het Actieplan LVB, schulden en werk van een breed samenwerkingsverband.<sup>3</sup> In het justitiële domein loopt het programma Koers en kansen, een gezamenlijke aanpak om recidive significant te verminderen. Ook werkt de strafrechtketen aan meer bewustwording en herkenning van een LVB en aanpassing van communicatie, bejegening, begeleiding en interventies. Gemeenten, belangenorganisaties en de departementen van JenV, BZK, VWS, SZW en OCW zijn betrokken bij het Programma Sociaal Domein. Dit meerjarige programma beoogt een extra impuls te geven aan de transformatie van het sociaal domein met als doel betere hulp voor (kwetsbare) mensen.

### 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst wat een licht verstandelijke beperking inhoudt en presenteert een geactualiseerde schatting van het aantal mensen met deze beperking. Hoofdstuk 3 beschrijft een aantal relevante maatschappelijke ontwikkelingen en het

<sup>3</sup> Deelnemende partijen zijn Cedris, Divosa, Sociaal Werk Nederland, Federatie Opvang, MEE NL, BPBI, SBCM en NVVK.

overheidsbeleid waar mensen met een LVB in het bijzonder mee te maken hebben. Hoofdstuk 4 zet zes knelpunten op een rij die het realiseren van passende ondersteuning aan mensen met een LVB bemoeilijken of hun sociale redzaamheid verminderen. Hoofdstuk 5 schetst zes beleidsrichtingen. In de hoofdtekst zijn op verschillende plekken korte intermezzo's ingevoegd die een concreet gezicht geven aan mensen met een LVB en hun worstelingen; deze zijn ontleend aan de levensverhalen die zijn opgetekend door AEF.



## 2 Mensen met een licht verstandelijke beperking

### 2.1 Definitie en vaststelling van een licht verstandelijke beperking

De formele definitie onderscheidt twee gevallen waarin mensen een LVB hebben: (1) het IQ ligt tussen 50 en 70; of (2) het IQ ligt tussen 70 en 85 en de persoon is niet sociaal redzaam.<sup>4</sup> Het tweede geval komt verreweg het meeste voor. Het IQ en de mate van sociale redzaamheid zijn karakteristieken die moeilijk precies te meten zijn en in de tijd kunnen veranderen. Het is dan ook vaak lastig en tijdrovend om tot de diagnose "licht verstandelijke beperking" te komen. In de praktijk worden daarom ook eenvoudig toepasbare, gevalideerde en goedkopere screeningsinstrumenten gebruikt die een "vermoeden van (functioneren op het niveau van) een LVB" indiceren. Voorbeelden daarvan zijn de SCIL en de SAF.<sup>5</sup>

De betrouwbaarheid van IQ-tests is beperkt. Het IQ kan variëren in de tijd en is afhankelijk van de situatie waarin iemand zich bevindt. Ook kunnen mensen een zogeheten disharmonisch profiel hebben (sterk uiteenlopende scores op deeltesten); een eenduidige IQ-score kan dan niet worden vastgesteld. De IQ-meting kent dus een onzekerheidsmarge en de onzekerheid is bovendien groter voor lagere IQ-scores.<sup>6</sup>

Mieke: "In hoe er wordt aangekeken tegen mensen met een LVB is nog heel wat te winnen. Wij kunnen veel meer dan sommige mensen denken. Natuurlijk hebben wij ook onze onmogelijkheden, maar wie niet? Wij kunnen juist sommige dingen ook weer heel goed. Er wordt nu ook veel te veel naar papier gekeken. Op papier staat het IQ. Maar dat zegt niets over wie de persoon is. Je bent ook een mens, ga daar eens mee in gesprek."



Wat sociale redzaamheid betreft sluit de definitie uit het IBO aan bij de definitie die het SCP ook hanteert. Mensen (met een IQ tussen 70 en 85) zijn niet sociaal redzaam als zij in hun dagelijks functioneren problemen ondervinden op ten minste twee belangrijke leefgebieden (bijvoorbeeld school, wonen, werk, sociaal netwerk, relaties en mediagebruik).<sup>7</sup> Hoe sociaal redzaam iemand is hangt af van zijn adaptieve vaardigheden in conceptuele, sociale en praktische zin.<sup>8</sup> Tot conceptuele

<sup>4</sup> American Psychiatric Association (2013)

<sup>5</sup> SCIL staat voor Screener voor Intelligentie en Licht verstandelijke beperking, en SAF voor Schaal Adaptief Functioneren.

<sup>6</sup> Woittiez et al. (2012)

<sup>7</sup> Daarbij worden elf belangrijke leefgebieden onderscheiden: communicatie, zelfverzorging, zelfstandig kunnen wonen, sociale en relationele vaardigheden, gebruikmaken van gemeenschapsvoorzieningen, zelfstandig beslissingen kunnen nemen, functionele intellectuele vaardigheden, werk, ontspanning, gezondheid en veiligheid. Zie American Psychiatric Association (2013).

<sup>8</sup> Schalock et al. (2010) en Jungmann et al. (2018)

vaardigheden behoren onder meer geletterdheid, begrip van geld en tijd en kunnen generaliseren. Onder sociale vaardigheden vallen inlevingsvermogen, besef van eigenwaarde en het vermogen een situatie te beoordelen en daarop adequaat te reageren. Praktische vaardigheden betreffen bijvoorbeeld persoonlijke verzorging en reizen met het openbaar vervoer. De drie typen vaardigheden bepalen tezamen de mate van sociale redzaamheid, ook wel (sociaal) adaptief vermogen of sociaal aanpassingsvermogen genoemd.<sup>9</sup> Het meten van sociale redzaamheid is ingewikkeld, vooral bij jeugdigen en jongvolwassenen, omdat er nog maar weinig betrouwbare en gevalideerde instrumenten beschikbaar zijn.<sup>10</sup> Sociaal redzaam zijn is geen zwart-wit kwestie; bovendien kan de mate van sociale redzaamheid variëren over de tijd en verschilt het ontwikkelpotentieel per persoon per leefgebied.

### Sociale redzaamheid in relatie tot cognitieve beperkingen

Er bestaat een positief verband tussen het IQ-niveau en de mate van sociale redzaamheid. De formele definitie veronderstelt impliciet dat alle mensen met een IQ tussen 50 en 70 niet sociaal redzaam zijn. Dit zal in werkelijkheid niet altijd en voor iedereen het geval zijn. Naarmate het IQ tussen 70 en 85 toeneemt, stijgt de kans dat die persoon volledig sociaal redzaam is. Het is echter zeer aannemelijk dat er ook mensen met een IQ van 86 en hoger zijn die vergelijkbare problemen in hun dagelijks functioneren ondervinden als mensen met een LVB conform de formele definitie. Vanuit beleidsdoelen en uitvoeringspraktijk bezien is de precieze hoogte van het IQ dan ook minder relevant. Voorop staat dat mensen die niet sociaal redzaam zijn als gevolg van tekortschietende cognitieve en adaptieve vaardigheden, een passende ondersteuning en benadering behoeven.

## 2.2 Portret van mensen met een LVB

### Waar kunnen mensen met een LVB moeite mee hebben?

Figuur 2.1 biedt een (onvolledig) overzicht van de taken waar mensen met een LVB moeite mee kunnen hebben en de leefgebieden waarop problemen kunnen ontstaan. Mensen met een LVB hebben in het algemeen meer moeite met het snel en correct verwerken van informatie in brede zin (hoewel er aanzienlijke verschillen op individueel niveau bestaan). Denk hierbij bijvoorbeeld aan:<sup>11</sup>

- problemen met rekenen en taal (beperkte woordenschat en moeite met lange en moeilijke zinnen);
- moeite met het begrijpen van abstracte begrippen, abstract redeneren, verband zien tussen oorzaak en gevolg, en het scheiden van hoofd- en bijzaken;
- minder goed veel informatie tegelijkertijd kunnen verwerken;
- problemen met het onthouden en reproduceren van informatie (zoals instructies);
- verminderde planningsvaardigheden en tijdsbesef;
- moeite met het beheersen van gevoelens en het reflecteren op het eigen gedrag, gedachten en gevoelens;
- beperkingen bij het herkennen van de eigen emoties en die bij anderen;
- moeite met het realistisch inschatten van de eigen prestaties en mogelijkheden;

<sup>9</sup> Rot (2013), De Beer (2016) en Schallock et al. (2010)

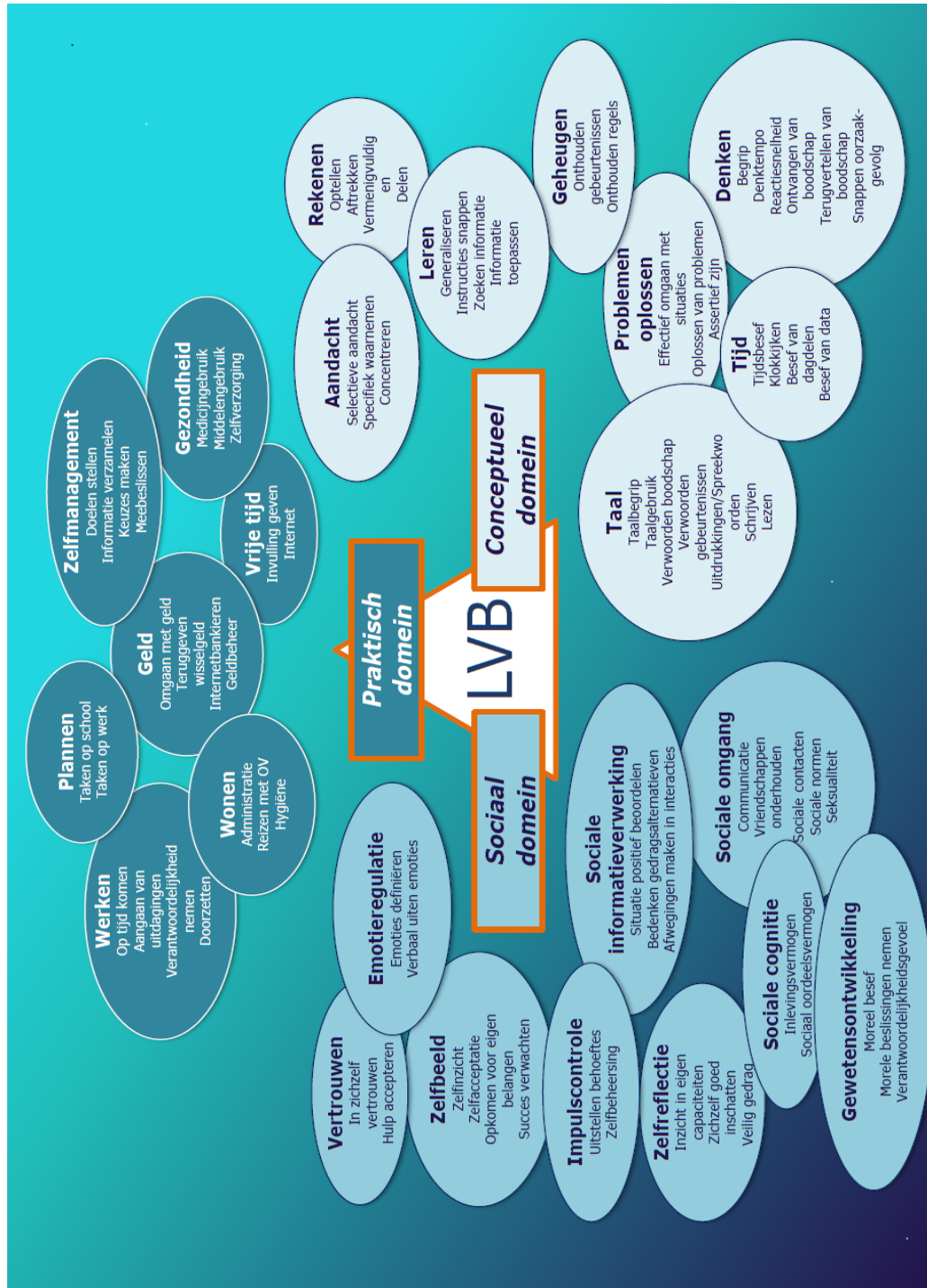
<sup>10</sup> Moonen (2017)

<sup>11</sup> Moonen (2017)

- makkelijker te beïnvloeden door anderen;
- een verhoogde kans op een laag zelfbeeld.

Figuur 2.1 Waar kan iemand met een LVB moeite mee hebben?

Bron: Hendrien Kaal



### Diversiteit

De aard en ernst van een licht verstandelijke beperking kunnen van persoon tot persoon sterk verschillen, waarbij zowel genetische als externe factoren een belangrijke rol kunnen spelen.<sup>12</sup> De diversiteit vindt deels haar oorzaak in de variatie in intelligentieniveau en mogelijke aanwezigheid van andere beperkingen zoals autisme. Het intelligentieniveau waarmee iemand wordt geboren is over het algemeen voornamelijk genetisch bepaald, maar de kansen die iemand krijgt om zijn potentieel te ontwikkelen zijn ook van belang. Verschillen in opvoeding, onderwijs, sociale omgeving en informeel netwerk (tijdens de jeugd en in latere levensfasen) zijn een bron van diversiteit. De cognitieve en adaptieve vaardigheden van de ouders zijn een belangrijke factor voor de ontwikkeling van vaardigheden van een kind. De sociale context omvat naast de ouders ook het gezin als geheel, andere familieleden, de vriendenkring, de buurt en sociale media.<sup>13</sup> In zowel hun jeugd als de volwassen levensfase kunnen mensen met een LVB veel baat hebben van een ondersteunend informeel netwerk van familie, vrienden en buurtgenoten. Tot slot kunnen mensen met een LVB normaal begaafde kinderen hebben die door de verminderde capaciteiten van hun ouders erg kwetsbaar kunnen zijn.

Vincent: "Elke keer vind ik het toch wel erg spannend als ik weer iets nieuws ga doen. Maar ik doet het wel! Met hulp van mijn ouders. Die praten veel met mij. Ook oefenen ze met me, bijvoorbeeld hoe ik naar mijn nieuwe baan moet fietsen."



### Dynamiek

De aard en ernst van de beperking kunnen ook veranderen in de tijd door bijvoorbeeld leergedrag, ondersteuning of (ingrijpende) veranderingen in de sociale omgeving (zogenoeten 'life-events').

Sarah: "Contact maken vind ik nog wel moeilijk in het begin. Maar als er eenmaal contact is, dan is het prima. Bijvoorbeeld als ik met mijn zoon naar de speeltuin ga. Dan heb ik daar eigenlijk geen zin in. Maar als je er eenmaal overheen zet, dan is het uiteindelijk hartstikke leuk. Vroeger had ik dat niet gedaan. Maar nu doe ik het. Ik kom nu ook vaker voor mezelf op. Dan wilde m'n ex laatst weer geld hebben voor gas, water en licht. Nu geef ik dat niet meer hoor. Dat vindt hij dan niet leuk natuurlijk."



Mensen met een LVB worden over het algemeen in een trager tempo volwassen dan

<sup>12</sup> Van Karnebeek (2002)

<sup>13</sup> Stichting Kennisnet (2014)

mensen zonder deze beperking en bereiken een lager dan gemiddeld plafond in hun ontwikkeling.<sup>14</sup> Mensen met een LVB hebben meer dan gemiddeld baat bij structuur en een stabiele en voorspelbare omgeving. Veranderingen kunnen zorgen voor een (mogelijk tijdelijke) verslechtering van het (sociale) functioneren. Dit kan optreden na ingrijpende gebeurtenissen als het verliezen van een ouder of partner, maar ook bij kleine veranderingen in de omgeving, zoals het verdwijnen van een postkantoor om de hoek of het veranderen van de treintijden. Iemand die voorheen sociaal redzaam was, kan hierdoor plotseling tegen problemen in het dagelijkse leven oplopen.

### Multiproblematiek

Gezien de aard van de beperkingen ervaren relatief veel mensen met een LVB moeilijkheden op meerdere leefdoelgebieden tegelijkertijd (multiproblematiek).<sup>15</sup> Is eenmaal een probleem ontstaan, dan is de kans groot dat de problematiek snel escaleert en zich uitbreidt naar andere leefdoelgebieden. Stapeling van problemen zorgt voor een disproportionele aantasting van de kwaliteit van leven en maakt het bieden van passende ondersteuning ingewikkelder en duurder.

Mila: "Toen ik 23 jaar was, ben ik weggegaan bij mijn laatste tehuis. Ik kon toen gaan wonen bij Herbert zijn ouders. Herbert kende ik nog niet, maar heb ik toen leren kennen. Binnen een jaar was ik zwanger. Toen moesten we trouwen. We zijn nog even bij Herbert zijn ouders blijven wonen en daarna zijn we verhuisd naar een ander huis. Door huurachterstand moesten we weg uit dat huis. Daarna zijn we verhuisd naar het huis waar ik nu nog steeds woon. Na het huwelijk ging het mis. Herbert dronk veel en raakte in de schulden. Hij bestelde steeds wat, maar dat werd dan niet afbetaald. Bijvoorbeeld bij de Wehkamp of Neckermann. Ik zei geregeld kunnen we het wel betalen. Maar hij zei dan steeds, ja dat kan. Maar toch kwam dan de deurwaarder."



### Wisselende ondersteuningsbehoefte

De ondersteuningsbehoefte van mensen met een LVB varieert: tussen mensen, in de tijd en qua soort ondersteuning. Peter Nouwens onderscheidt in zijn onderzoek bijvoorbeeld vijf profielen die sterk verschillen in ondersteuningsbehoefte.<sup>16</sup> In het kader van dit IBO kunnen de mensen die (potentieel) ondersteuning nodig hebben worden geplaatst in een sociale redzaamheidspiramide (figuur 2.2). Een deel van de mensen met een LVB heeft duurzaam behoefte aan (formele) ondersteuning in zware vorm (bovenste deel) of lichtere vorm (middelste deel). Andere mensen hebben slechts af en toe behoefte aan ondersteuning. Als hun leven 'stabiel' is, zijn ze volledig sociaal redzaam, maar door hun kwetsbaarheid voor veranderingen is dit een fragiele situatie (onderste deel). Na een 'life-event' kunnen zij (tijdelijk) op het

<sup>14</sup> Moonen (2017)

<sup>15</sup> Pommer et al. (2018), p. 64 en Van den Berg et al. (2013)

<sup>16</sup> Nouwens (2018)

niveau van een LVB functioneren, en dus (tijdelijk) lichte of zware ondersteuning nodig hebben. Zij zitten dan (tijdelijk) hoger in de piramide.

**Figuur 2.2 De sociale redzaamheidspiramide**



### Moeilijk te herkennen

Dat mensen met een LVB moeite (kunnen) hebben met allerlei bepaalde alledaagse activiteiten, is voor de buitenwereld meestal niet duidelijk of zichtbaar. Er zijn meestal geen uiterlijke kenmerken die hen onderscheiden van mensen zonder een beperking. Daarbij komt dat sommige mensen met een LVB actief proberen hun beperking te verbergen, bijvoorbeeld door bepaalde situaties te ontwijken of 'streetwise' gedrag te vertonen. Hierdoor kan het lijken alsof ze meer begrijpen en aankunnen dan daadwerkelijk het geval is. Het onderkennen en accepteren van een LVB is voor de persoon die het aangaat een leer- en acceptatieproces dat tijd vergt. Mensen met een LVB vinden het bovendien bezwaarlijk dat hun beperking met het label 'LVB' wordt aangeduid. In de praktijk roept de term 'LVB' vaak een onjuist beeld op bij andere mensen en dit kan stigmatisering in de hand werken. Ook professionals hebben in toenemende mate twijfels bij het gebruik van de term LVB.<sup>17</sup>

Anne: "Ik heb op meerdere basisscholen gezeten. Eerst op gewone scholen. Mijn derde school was een speciaal-onderwijs-school. Toen heette dat nog een LOM-school. Toen had ik moeite met leren en rekenen. Maar ze zijn daar niet verder op ingegaan. Toen is niet vastgesteld dat ik een licht verstandelijke beperking heb. Dat is pas een aantal jaar geleden vastgesteld. Maar ik zelf wist het al heel lang."



<sup>17</sup> Moonen (2017)

### 2.3 Hoeveel mensen met een LVB zijn er?

Er bestaan geen registraties van het IQ of de mate van sociale redzaamheid van de Nederlandse bevolking. Voor het aantal mensen met een LVB zijn alleen (uiteenlopende) schattingen beschikbaar, die bovendien niet altijd aansluiten bij de formele definitie van een LVB. Ten behoeve van het IBO heeft het SCP een actuele schatting gemaakt van het aantal mensen met een LVB (conform de formele definitie) in 2018, inclusief een onder- en bovengrens om een indruk te geven van de onzekerheid rond de schatting.<sup>18</sup> Het geschatte aantal mensen met een LVB in 2018 bedraagt 1,1 miljoen, oftewel 6,4% van de totale bevolking (tabel 2.1).<sup>19</sup> De onzekerheid rond de schatting is groot: het aantal ligt ergens tussen 0,8 en 1,4 miljoen.

**Tabel 2.1 Schatting van het aantal mensen met een LVB in Nederland in 2018**

	Basisschatting	Minimum	Maximum
Aantal (mln. personen)	1,1	0,8	1,4
Aandeel (procenten)	6,4	4,8	8,3

Bron: Woittiez et al. (2019).

### Jongeren vaker niet sociaal redzaam dan volwassenen

Bij het ramen heeft het SCP (voor het eerst) onderscheid gemaakt tussen jongeren en volwassenen binnen de groep met een IQ tussen 70 en 85 (2,4 miljoen mensen). Jongeren zijn vaker niet sociaal redzaam dan ouderen: 37% van de jongeren tegen 30% van de volwassenen (tabel 2.2). Voor de totale groep is dit 31%. Deze cijfers impliceren dat het merendeel van de mensen met beperkte cognitieve vaardigheden (afgemeten aan een IQ tussen 70 en 85) sociaal redzaam is. Daarnaast geldt dat naarmate jongeren volwassen worden, er een tendens tot verbetering van de sociale redzaamheid is waar te nemen. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat een deel van hen in de loop van de tijd adaptieve vaardigheden bijleert die hun redzaamheid vergroten en dat jongeren meer te maken hebben met grote veranderingen dan volwassenen.

**Tabel 2.2 Percentage dat niet sociaal redzaam is van de mensen met IQ tussen 70 en 85**

	Totaal	Jongeren (onder 18)	Volwassenen (18-plus)
Basisschatting	31%	37%	30%
Ondergrens	19%	25%	18%
Bovengrens	46%	56%	43%

Bron: Woittiez et al. (2019).

<sup>18</sup> Zie Woittiez et al. (2019). Het achtergronddocument bij deze notitie bevat een uitgebreide beschrijving van de gehanteerde methode en gevoeligheidsanalyses van alternatieve veronderstellingen.

<sup>19</sup> De nieuwe schatting is lager dan de vorige schatting van 8,4% in Woittiez et al. (2014a). De afname is het saldo van twee tegengestelde effecten: een lagere prevalentie onder mensen met een IQ tussen 70 en 85 en een hogere prevalentie (100%) onder mensen met een IQ tussen 50 en 70.

## 2.4 Voorzieningengebruik door mensen met een LVB

### Betrouwbare schattingen zijn nauwelijks te maken

Het ligt in de rede dat mensen met een LVB bovengemiddeld gebruik maken van publieke voorzieningen. Voorbeelden zijn de Wmo-voorzieningen, de schuldhulpverlening en regelingen als de Wajong, Wsw of beschut werk. Sommige zorgprofielen in de Wlz zijn specifiek bedoeld voor mensen met een verstandelijke beperking. Het is niet mogelijk gebleken om voor voorzieningen een betrouwbare schatting te maken van het percentage gebruikers met een LVB en de kosten die aan hen kunnen worden toegerekend. Daarvoor zijn twee redenen. Ten eerste zijn regelingen niet specifiek gericht op mensen met een LVB, maar op bredere groepen burgers die een bepaald soort ondersteuning nodig hebben. Ten tweede wordt het hebben van een LVB vaak niet of onvolledig geregistreerd.

Hieronder staan een aantal kerngegevens die uit de beschikbare data kunnen worden afgeleid.

- **Wajong2010-regeling.** Eind 2015 hadden ruim 18.000 mensen (27% van 67.000) recht op een Wajong-uitkering met als primaire grond een lichte of zeer lichte verstandelijke beperking. Voor de oude Wajong-regeling (181.000 personen) is het percentage met een LVB niet bekend, omdat UWV voor 2009 een minder verfijnde indeling van ontwikkelingsstoornissen hanteerde bij de claimbeoordeling.<sup>20</sup> Een gemiddelde Wajong-uitkering in 2018 bedroeg 14.526 euro.<sup>21</sup>
- **Detentie.** In 2018 had naar schatting 45% van de volwassenen in detentie een LVB.<sup>22</sup> De kosten van detentie bedragen ca. 90.000 euro per persoon op jaarbasis.<sup>23</sup> Hendrien Kaal heeft een groot aantal onderzoeken geïnventariseerd en concludeert dat er een duidelijke oververtegenwoordiging lijkt te zijn van mensen met een LVB binnen het justitiedomein.<sup>24</sup>
- **Wet langdurige zorg.** Binnen de Wlz maken ongeveer 110.000 cliënten gebruik van zorg op grond van een indicatie voor een verstandelijke beperking, daarvan heeft naar verwachting een aanzienlijk deel een LVB.<sup>25</sup> De kosten van bijvoorbeeld een VG3-indicatie (24.000 personen) zijn ca. 70.000 euro per persoon op jaarbasis; bij een VG6-indicatie (25.000 personen) gaat het om ca. 90.000 euro (opgave CIZ).
- **Schulden.** Ongeveer 50% van de mensen met financiële problemen is laaggeletterd (onder de Nederlandse bevolking is 16% laaggeletterd).<sup>26</sup> Kwantitatieve gegevens over het aantal mensen met een LVB en schulden ontbreken.<sup>27</sup>
- **Onderwijs.** Het praktijkonderwijs telt ongeveer 30.000 leerlingen, waarvan naar verwachting de meerderheid een LVB heeft.<sup>28</sup> Ook in het speciaal

<sup>20</sup> UWV (2016), tabel 2.4

<sup>21</sup> Januarinota UWV (2019)

<sup>22</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen (2018)

<sup>23</sup> Jonker et al. (2018)

<sup>24</sup> Kaal (2016)

<sup>25</sup> Bron is de CIZ-databank op [www.ciz.nl](http://www.ciz.nl). Het genoemde aantal betreft de zorgprofielen LVG1 t/m LVG5, SGLVG en VG1 t/m VG8 op 1 januari 2018.

<sup>26</sup> Keizer (2018)

<sup>27</sup> Van Dam et al. (2018) en Jungmann et al. (2018)

<sup>28</sup> CBS (2018a)



basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het  
leerwegondersteunend onderwijs zitten aanzienlijke aantallen leerlingen met  
een LVB.

### 3 Ontwikkelingen in samenleving en beleid

Of iemand sociaal redzaam is hangt af van zijn of haar competenties (intellectueel functioneren en adaptief vermogen) én de ondersteuning, verwachtingen en eisen van de omgeving. Maatschappelijke veranderingen raken iedereen, maar het is aannemelijk dat sommige ontwikkelingen een relatief grote invloed hebben op het functioneren van mensen met cognitieve en adaptieve beperkingen. Ook het beleid van de overheid in het sociale domein is veranderd. Dit hoofdstuk bespreekt kort een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in het overheidsbeleid, die in het kader van dit IBO relevant zijn. Het functioneren van een persoon vindt immers plaats in de context van zijn maatschappelijke omgeving.<sup>29</sup>

#### 3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

##### Toenemende complexiteit van de samenleving en arbeidsmarkt

De maatschappij is diverser, sneller en ingewikkelder geworden. De variëteit aan producten, diensten, tijdsbestedingen, leefpatronen en maatschappelijke opvattingen is sterk toegenomen.<sup>30</sup> Een belangrijke onderliggende factor is het sterk gestegen opleidingsniveau van de gemiddelde Nederlander, die daardoor over veel meer kennis en vaardigheden beschikt dan in het verleden. Jongeren volgen steeds langer onderwijs, specialiseren zich meer en bereiden zich steeds beter voor op hun arbeidscarrière. Veel routinematige en eenvoudige taken zijn als gevolg van technologische ontwikkelingen en globalisering geautomatiseerd, worden vervuld door arbeidsmigranten uit Oost-Europa of zijn naar het buitenland verplaatst, zowel aan de onderkant van de arbeidsmarkt als meer recent in het middensegment. Ook aan eenvoudig werk worden vaker hogere eisen gesteld in termen van werktempo, zelfstandigheid, omgang met apparaten en interactieve vaardigheden. Bovendien gaat het bij dit soort werk vaak om flexibele banen met flexibele uren (oproepcontracten, uitzendwerk).<sup>31</sup> Ook de werkomgeving is veranderd: flexibele werkplekken zijn de norm geworden en het komt steeds vaker voor dat mensen zelfstandig thuis werken en zelf hun werktijd indelen.<sup>32</sup>

Anne: "Ik vind het heel leuk om fietsen te maken. Ik heb zelfs een opleiding tot fietsenmaker gedaan. Maar weinig vrouwen doen dat. Ik ben de derde vrouwelijke fietsenmaker van Nederland! Tijdens die opleiding moest ik ook stage lopen bij een fietsenmaker. Maar de werkdruk lag daar veel te hoog voor mij. Ik moest 25 fietsen maken op één dag. Nu maak ik af en toe fietsen voor vrienden en familie. Ook werk ik als ervaringsdeskundige."

##### Digitalisering

Door de digitalisering is de hoeveelheid informatie waar mensen toegang toe hebben geëxplodeerd.<sup>33</sup> Communicatie is sneller en veel vaker digitaal: via de mail of smartphone in plaats van de vaste telefoon, persoonlijk contact of de post. De

<sup>29</sup> Embregts (2009)

<sup>30</sup> Vrooman et al. (2014)

<sup>31</sup> De Graaf-Zijl et al. (2015)

<sup>32</sup> CBS en TNO (2017)

<sup>33</sup> CBS (2018b)

overheid, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven zijn meegegaan in deze ontwikkeling. Zo communiceren instanties, zoals de Belastingdienst en zorgverzekeraars, in toenemende mate per digitale post. Mensen die iets willen weten worden naar de website verwezen, of komen als ze bellen in een digitaal keuzemenu terecht. Voor het regelen van persoonlijke zaken is tegenwoordig vaak een DigiD nodig. Er komen steeds meer webwinkels en digitale diensten, terwijl het aantal fysieke winkels krimpt. De digitalisering heeft geleid tot een overvloed aan keuzes, mogelijkheden en prikkels, en ook tot minder persoonlijk, face-to-face contact. Daar komt bij dat het lang niet altijd duidelijk is of informatie op websites en sociale media correct is of afkomstig van een betrouwbare bron.

Robert: "Ik sta onder bewind. Hoe en wanneer ik precies onder bewind ben gesteld weet ik niet meer. Ik had het eerst een tijdje zelf gedaan met internetbankieren. Maar Cordaan vond dat dat niet goed ging."



#### Individualisering en scherpere scheidslijnen

De banden tussen mensen en de wijze waarop interactie plaatsvindt veranderen in de tijd. Zo is sinds de jaren zestig van de vorige eeuw de invloed van traditionele instituties, zoals de kerk en de vakbond, afgenomen. Steeds meer mensen zijn alleenstaand. Vooral de vorm van sociaal contact, en niet zozeer de frequentie lijkt over de tijd te zijn veranderd.<sup>34</sup> Sociale interacties vinden veel meer op een andere manier plaats, bijvoorbeeld via internet en sociale media, waarbij mensen elkaar veelal niet persoonlijk hoeven te kennen. Ook de verstedelijking is een relevante ontwikkeling. Participeren in een lokaal netwerk in een dorp is overzichtelijk, terwijl het in de grote stad gemakkelijk is om 'in de anonimiteit' te verdwijnen. In de samenleving is in toenemende mate sprake van scheidslijnen langs opleidingsniveau en inkomen die samenvallen met verschillen in gezondheid, soort werk en werkzekerheid, woonlocaties, vrijetijdsbesteding, maatschappelijke opvattingen, en omvang en kwaliteit van sociale netwerken.<sup>35</sup> Kwetsbare groepen wonen in toenemende mate in bepaalde buurten.<sup>36</sup>

Vincent: "Het is voor mij moeilijk om een goed maatje te vinden. Of een vriendin. Ik zou wel eens iemand willen om mee naar de film te gaan of naar een festival. Daar ga ik nu alleen heen omdat ik niemand heb om mee te gaan. Mijn begeleiders helpen mij om in contact te komen met andere mensen. Ik sta wel ingeschreven bij een datingbureau voor mensen met een beperking. Ik heb een aantal dates gehad, maar tot nu toe was het nog geen succes. Ook via de vriendenkring heb ik een clubje. Dat is een website via waar je mensen kan ontmoeten. Met hen spreek ik af en toe af. Maar die mensen zijn allemaal meer verstandelijk beperkt dan ik."

<sup>34</sup> CBS (2017)

<sup>35</sup> Bovens et al. (2014), Vrooman et al. (2014) en Vuyk (2017)

<sup>36</sup> Leidelmeijer et al. (2018)

Mieke: "Vroeger heb ik een seizoenkaart van Ajax gehad. Maar ik heb geen maatje om naar wedstrijden te gaan. Alleen wil ik ook liever niet gaan. Dan moet ik 's avonds alleen terug met de trein. Mijn begeleider heeft wel eens helpen zoeken naar een maatje, maar dat is nog niet gelukt."

Robert: "In het gebouw waar ik woon is geen gemeenschappelijke ruimte. Vroeger was dat er wel. Maar dat is nu een kantoor geworden van de zorgaanbieder. Vroeger ging ik wel eens naar de gemeenschappelijke ruimte toe. Dan kon je gewoon heel even weg van je eigen woning. Dat was fijn. Dat die ruimte nu weg is, vind ik jammer. Met mijn familie heb ik nauwelijks contact meer."

### 3.2 Overheidsbeleid

#### Inclusieve samenleving

De visie van de overheid op mensen met een verstandelijke beperking is in de loop van de tijd veranderd.<sup>37</sup> Mensen met een verstandelijke beperking werden nog tot de jaren zeventig ondergebracht in grote instellingen op afgelegen plaatsen in het land. Daarna werd het beleid geleidelijk aan erop gericht om hen zoveel mogelijk te integreren in de samenleving. In plaats van grootschalige instellingen op afstand kwamen er kleinschalige groepsvoorzieningen, zoals gezinsvervangende tehuizen. Sinds het begin van deze eeuw is sprake van een ontwikkeling naar meer zelfstandigheid en vrije keuze voor mensen met een (licht) verstandelijke beperking.<sup>38</sup> Uitgangspunt is dat iedereen naar vermogen, ongeacht talenten of beperkingen, meedoet in de samenleving, zoals ook is verwoord in het Regeerakkoord 2017-2021 *Vertrouwen in de toekomst* (pagina 15).<sup>39</sup>

Mieke: "Op een aantal punten ben ik afhankelijk van de overheid. Bijvoorbeeld welke zorg ik krijg of wanneer ik in aanmerking kom voor een uitkering. Ik vind het lastig dat ik niet zeker weet waar ik op kan rekenen de komende jaren. Dan beslist Den Haag weer voor mij. Zonder dat ze weten wie wij zijn. Door die onzekerheid moest ik ook wel lang nadenken of ik 32 uur per week als ervaringsdeskundige wilde gaan werken. Want mijn Wajong zou dan ook komen te vervallen. Dat vond ik toch wel spannend. In diezelfde tijd ging ik namelijk ook van de Wlz naar de Wmo. Dat betekende ook weer andere kosten en meer onzekerheid."

#### Het sociaal domein

Het sociaal domein omvat een breed scala aan publieke voorzieningen waar mensen die problemen ondervinden met sociale redzaamheid gebruik van kunnen maken.<sup>40</sup> De regelingen zijn in het algemeen gericht op burgers met een bepaalde

<sup>37</sup> Van Gennep (1997)

<sup>38</sup> Woittiez et al. (2014b)

<sup>39</sup> Op 14 juli 2016 is in Nederland het VN-verdrag rechten van personen met een handicap in werking getreden. Doel van dit verdrag is het bevorderen, beschermen en waarborgen van de mensenrechten van mensen met een beperking. Centrale begrippen in het verdrag zijn inclusie, persoonlijke autonomie en volledige participatie.

<sup>40</sup> Bijlage 4 bevat een beschrijving van het huidige beleid in relatie tot mensen met een LVB op het gebied van zorg, werk en inkomen, veiligheid, onderwijs en laaggeletterdheid.

problematiek, niet specifiek mensen met een LVB. De voorzieningen beslaan verschillende domeinen en kennen verschillen in (de uitvoering van) wet- en regelgeving (toegang, uitvoering en financiering), waardoor ze niet altijd goed op elkaar aansluiten. Met de opbouw van de verzorgingsstaat in de voorgaande decennia is het vangnet op het gebied van zorg, werk en inkomen gaandeweg uitgebreid. Informele vormen van ondersteuning zijn daarbij vervangen door professionele ondersteuning. Een meer recente ontwikkeling draait dit proces gedeeltelijk terug. De overheid biedt ondersteuning bij het maatschappelijk participeren, maar legt daarbij meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun mogelijkheden om via hun informele netwerk zelf ondersteuning te organiseren.

### Belangrijke veranderingen in het sociaal domein

Sinds 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Een belangrijke reden voor de overheveling van de taken was dat gemeenten dichter bij de burger staan en beter kunnen inspelen op de behoeften op individueel niveau. Met als beoogd resultaat een betere dienstverlening aan burgers (meer

#### Box 3.1 Belangrijke veranderingen in het sociaal domein

##### Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015

Met de invoering van de Wmo 2015 hebben gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen over taken die eerder onder de AWBZ vielen. De overheveling beoogt de zelfredzaamheid en participatie van onder meer mensen met een beperking en chronische problemen te bevorderen, zodat zij zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen functioneren. In het 'keukentafelgesprek' wordt gekeken wat een persoon zelf kan (al dan niet met ondersteuning uit de eigen kring) en welke formele hulp nog geregeld moet worden.

##### Jeugdwet

Met de Jeugdwet zijn alle taken rondom jeugd en gezin onder de gemeenten komen te vallen. Het doel van de wet is dat kinderen gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen participeren in de samenleving. Ook hier is het uitgangspunt gebruik te maken van de eigen kracht van jongeren, ouders en hun sociale netwerk.

##### Participatiewet

De Participatiewet heeft als doel meer mensen met arbeidsvermogen, met en zonder een arbeidsbeperking, aan het werk te krijgen, bij voorkeur bij een reguliere werkgever. Met de Participatiewet zijn de Wet werk en bijstand (Wwb), Wajong en Wsw vervangen.

##### Wet langdurige zorg (Wlz)

Gelijktijdig met de decentralisaties van Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet is de Wlz ingevoerd. De Wlz is bedoeld voor mensen met een zware en intensieve zorgvraag, die permanent toezicht of 24 uur per dag zorg in de nabijheid nodig hebben.

##### Wet passend onderwijs

De Wet passend onderwijs, ingevoerd in 2014, heeft als doel dat leerlingen een passende onderwijsplek krijgen. Het is de bedoeling dat als leerlingen extra ondersteuning nodig hebben, ze die in de reguliere setting krijgen en minder vaak naar het speciaal onderwijs gaan. Uitgangspunt is: 'gewoon als het kan, speciaal als het moet'. Doel is leerlingen beter voor te bereiden op een eventuele vervolgopleiding en het zo goed mogelijk mee kunnen doen in de samenleving.

maatwerk) en een effectiever en efficiënter stelsel. Box 3.1 zet de belangrijkste veranderingen in het sociaal domein op een rij.

De decentralisaties gaan gepaard met een transitieproces dat nog gaande is en zal leiden tot een toenemende differentiatie in de mix van arrangementen van zorg en ondersteuning tussen gemeenten. Zo zijn er verschillen in inkoopmodellen en de inrichting van sociale wijkteams. Ook hebben gemeenten meer aandacht voor integraal werken, hoewel het daarbij meestal nog om de eerste stappen gaat.<sup>41</sup> Beleidswijzingen met betrekking tot lokale voorzieningen lijken ook verband te houden met wisselingen van colleges van B&W en gemeenteraden na lokale verkiezingen.

In de praktijk blijkt dat gemeenten nog tijd nodig hebben om hun minder sociaal redzame inwoners beter in beeld te krijgen en ondersteuning domein-overstijgend te organiseren. Meerdere gemeenten (waaronder de G4) zijn hard bezig meer kennis te vergaren en goede aanpakken te ontwikkelen. Door de nog beperkte kennisdeling tussen gemeenten wordt het wiel soms meerdere keren uitgevonden.

---

<sup>41</sup> Pommer et al. (2018), p. 18

## 4 Knelpuntenanalyse

Door de complexer wordende samenleving ervaren steeds meer mensen met cognitieve en adaptieve beperkingen (grotere) problemen met sociale redzaamheid. Om deel te nemen aan de samenleving moeten mensen in staat zijn om complexe processen te duiden, de stortvloed aan (digitale) informatie te screenen en adequaat daarop te reageren. Mensen met (een risico op) een LVB hebben baat bij het hebben van eenvoudig werk in een stabiele setting met een vast ritme. Maar dat soort werk dreigt in steeds mindere mate beschikbaar te zijn door technologische ontwikkelingen, de flexibilisering van de arbeidsmarkt, de veranderde organisatie van werk en steeds hogere minimumeisen. Tegelijkertijd staan door de individualisering en de scherpere maatschappelijke scheidslijnen langs bijvoorbeeld opleidingsniveau en inkomen hun informele steunnetwerken onder druk. Het stelsel met ondersteunende voorzieningen dat de overheid heeft ingericht is complex, omdat dit is opgedeeld in aparte domeinen met hun eigen (ingewikkelde) regels en procedures. Mensen met (een risico op) een LVB kunnen daarin niet of steeds lastiger op eigen kracht hun weg vinden. Bovendien is het aannemelijk dat ook de mensen in hun netwerk in toenemende mate last hebben van de complexiteit van samenleving en overheidsbeleid, en daardoor minder goed in staat zijn hulp te bieden.

Dit hoofdstuk identificeert, mede vanuit het perspectief van mensen met een LVB, zes knelpunten die het realiseren van een passende ondersteuning van mensen met een LVB belemmeren. De knelpunten zullen moeten worden aangepakt om ervoor te zorgen dat zij naar vermogen kunnen meedoen in de samenleving en om te voorkomen dat de problematiek van mensen met een LVB verder toeneemt. De knelpuntenanalyse is kwalitatief van aard gezien de geringe beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens. De knelpunten dienen als handvatten voor de aanbevelingen in hoofdstuk 5.

### 4.1 De samenleving heeft een blinde vlek voor LVB

Bedrijven, maatschappelijke organisaties en de overheid veronderstellen veelal een bepaalde mate van gedragsvolwassenheid, denkvermogen en 'doenvermogen' bij consumenten, cliënten en burgers.<sup>42</sup> Mede vanwege de 'onzichtbaarheid' van een LVB beseffen zij onvoldoende dat een substantieel deel van de bevolking relatief veel moeite heeft met het begrijpen van informatie en het uitvoeren van taken in het dagelijks leven – zaken die de meeste mensen betrekkelijk moeiteloos afgaan. Door deze 'blinde vlek' houden regelingen, procedures en informatievoorziening vaak te weinig rekening met de beperktere capaciteiten en vaardigheden van mensen met een LVB. Die maken daardoor veel 'fouten' die relatief hard worden afgestraft (incassokosten, boetes, sancties), omdat (impliciet) wordt verondersteld dat de reden ligt in 'niet willen' in plaats van 'niet kunnen'. Door geldgebrek, frustraties en stress kunnen redzaamheidsproblemen snel escaleren. Ook overheidsbeleid dat zich richt op het ondersteunen van burgers veronderstelt vaak een zekere zelfredzaamheid aan de kant van de individuele burger (al dan niet met hulp van zijn netwerk). De toegankelijkheid van regelingen is daardoor voor mensen met een LVB veelal minder goed dan voor mensen zonder een LVB. En doordat zij

---

<sup>42</sup> WRR (2017)

vaker (gelijktijdig) gebruik maken van verschillende publieke voorzieningen, ontstaat de paradoxale situatie dat juist zij worden geconfronteerd met veel complexiteit en regelwerk. In de praktijk is de samenleving dus nog onvoldoende inclusief voor mensen met een LVB.

Ruud: "We hebben natuurlijk ook nog de kosten voor onze zoon. Laatst moesten we opeens het kindgebonden budget terugbetalen. En de zorgtoeslag. Omdat ons kind het huis uit was. Dat geld hadden we natuurlijk niet klaarliggen."



#### 4.2 Ingewikkelde en ineffektieve communicatie

Een belangrijk, direct gevolg van de blinde vlek is dat de informatievoorziening door maatschappelijke organisaties, overheid en bedrijfsleven in het algemeen op een veel te hoog (taal)niveau is voor mensen met een LVB. Brieven, folders, websites, telefonische keuzemenu's en formulieren zijn voor hen te ingewikkeld. Daarnaast hebben zij er meer last van als organisaties beperkt bereikbaar zijn (bijvoorbeeld alleen in de ochtend) of contact anoniem is (formulier uploaden). Ook bij persoonlijk contact met medewerkers van organisaties (bijvoorbeeld helpdesks) doen zich problemen voor, omdat deze medewerkers niet door hebben dat zij op een andere, begrijpelijker manier moeten communiceren.<sup>43</sup> De problemen met de communicatie hebben tot gevolg dat mensen de boodschap niet (goed) begrijpen, verkeerde antwoorden geven of krijgen, zich niet aan afspraken of regels houden, zich terugtrekken uit schaamte of stress, enzovoorts. Met als resultaat foute beslissingen op allerlei gebieden, sancties, boetes en financiële problemen, geen passende hulp/ondersteuning, een verminderde toegang tot en verkeerd gebruik van regelingen, en zelfs het uit beeld raken bij hulpverleners.

Rob: "Ik heb al een hele tijd een bewindvoerder. Ik moet aan hem vragen als ik extra geld wil hebben. Dat is soms frustrerend. Laatst had ik in twee maanden zes begrafenissen. Toen ik voor de begrafenis van mijn vriendin geld nodig had, was er geen geld voor. Toen heb ik die bewindvoerder wel de tering in gescholden. Zijn begeleider Michiel legt uit dat de communicatie met de bewindvoerder niet altijd fijn is. De bewindvoerder zegt dan toe om voor een spaardoel te sparen, maar dan is het geld er opeens niet. Bijvoorbeeld door een onverwachte boete, of een betaalde tv-service waarvan Rob dacht dat het gratis was. Dat kan een bewindvoerder niet voorkomen en dat is erg onduidelijk voor Rob. Ook als Rob hem soms belt om te vragen voor extra geld, dan gaat hij eerst alle betalingen van die maand opnoemen. Hij geeft niet gewoon antwoord op Rob zijn vraag. Dan is Rob al helemaal over de rooie."



<sup>43</sup> Reulings (2018)



In de interviews benadrukten ervaringsdeskundigen en experts unaniem het belang van inlevingsvermogen en de juiste wijze van bejegening in de communicatie en dienstverlening. Ook het bedrijfsleven lijkt zich onvoldoende bewust te zijn van de negatieve impact die hun communicatie op deze kwetsbare groep kan hebben. Zo komt uit het onderzoek van AEF en de doelgroepsessies naar voren dat bepaalde vormen van marketing (bijvoorbeeld 'nu kopen, later betalen') het koopgedrag van mensen met een LVB relatief sterk beïnvloeden en daardoor het risico op financiële problemen vergroten.

#### 4.3 Onvoldoende herkenning en verkeerde inschatting door professionals

Professionals in het sociale domein (in brede zin) herkennen onvoldoende of cliënten een LVB hebben en weten niet hoe zij in dat geval effectief kunnen communiceren en handelen.<sup>44</sup> Herkenning is moeilijk omdat de beperking niet uiterlijk zichtbaar is en sterk tussen individuen kan verschillen, en omdat mensen met een LVB hun beperking kunnen ontkennen of actief proberen te verhullen. De beperkingen kunnen zich op verschillende leefdomeinen uiten en de ernst ervan kan variëren in de tijd. De geringe herkenning en de diversiteit compliceren het bieden van adequate ondersteuning. Veel ondersteuning is dan ook reactief van aard, en vindt pas plaats als de problemen al verder zijn gevorderd. Door de gebrekkige herkenning blijven er kansen liggen voor 'preventie': dat wil zeggen het inzetten op een verlaging van de kans op zware, complexe problematiek door vroegtijdig (potentiële) problemen te signaleren en met (veelal lichtere) ondersteuning aan te pakken.

Simone: "De basisschool kan ik me nog herinneren. Maar ik kwam niet mee. Ik zat op speciaal onderwijs. Het leukste was gymmen. Er waren meer dingen leuk, maar rekenen lukte niet. Vroeger heb ik ook bij een zorginstelling gewoond. Ik werd geobserveerd, omdat ze niet wisten was ik had. Dat vond ik niet leuk, ik wilde liever thuis wonen. Dat kon toen even niet. Het ging even niet met mij. Een maatschappelijk werkster kwam bij mijn ouders. Die zei: 'het is beter als ze daar naar toe gaat'."



#### 4.4 Te eenzijdige focus op zorg, te weinig aandacht voor basisbehoeften en potentieel

In de gesprekken met ervaringsdeskundigen en experts kwam naar voren dat problemen met sociale redzaamheid vaak in zorgtermen worden gevat, terwijl de fundamentele oorzaak vaak op andere vlakken ligt (geen passende woning, lage opleiding, geen werk, laag inkomen, schulden, tekort aan sociale contacten, enzovoorts). Er lijkt een reflex te zijn om problemen vooral met zorg te adresseren, terwijl het zo goed mogelijk organiseren en faciliteren van de basisbehoeften een duurzame(re) oplossing kan bieden. Experts geven aan dat het organiseren van

<sup>44</sup> Voor kinderen geldt dat leer- en gedragsproblemen op school worden gesignaleerd, maar dat de uitdaging ligt in het (tijdig) organiseren van zorg in onderwijstijd (zie paragraaf 4.5).

structuur daarbij essentieel is.<sup>45</sup> Experts wijzen er verder op dat de diagnose vaak te weinig aandacht heeft voor de ongunstige achtergrond van veel mensen met een LVB (gezinsleven, opvoeding, familieverhoudingen) als fundamentele oorzaak van hun problemen. Er zit daarom nog een substantieel (onbenut) potentieel bij een aanzienlijk deel van deze mensen om de sociale redzaamheid duurzaam te verbeteren.

Anne: "Na mij scheiding werd mij verteld dat ik depressief was. Zelf dacht ik van niet. Misschien was ik een jaartje depressief om alles wat ik had meegemaakt met mijn ex en mijn kinderen. Maar ik had toen al gezegd dat ik problemen met leren heb, alles me te snel ging en de taal te moeilijk is. Maar toch werd bij mij een depressie vastgesteld. Ik kreeg daarvoor medicijnen en uiteindelijk moest ik ook naar een instelling. Maar dat ze je dan continu vasthouden en inbewaringstelling geven en dat je alleen met de verpleging naar buiten mocht, dan neem je toch liever de benen. Maar dat deed ik uiteindelijk niet. Dat wilde ik mijn kinderen ook niet aandoen. Op een gegeven moment werd ik gevraagd om eens te komen vertellen over personen met verward gedrag. Toen had ik daar aangegeven dat mensen met een beperking ook verward gedrag hebben. Toen heb ik ze wakker geschud en werd er gezegd: ja, je hoort helemaal niet in deze doelgroep. Toen zei ik ook meteen dat ik van mijn antidepressiva af wilde. Nu heb ik nog even basis-GGZ, maar dat heb ik niet eens nodig."

#### 4.5 Gebrek aan passende (bewezen effectieve) ondersteuning

Een generiek aanbod aan voorzieningen – waarbij burgers veel zelf moeten kunnen regelen en zelf moeten weten waar ze terecht kunnen – werkt vaak minder goed voor mensen met een LVB. Zij hebben meer moeite de weg te vinden, en komen regelmatig pas met instanties in aanraking als de problematiek al ernstig is geworden. Vroegtijdige signalering van problemen vindt onvoldoende plaats, mede omdat cliënten geregeld uit beeld raken nadat de ondersteuning of begeleiding is beëindigd (terwijl er een reëel risico op terugkeer van problemen bestaat). Regelingen en procedures (en de invulling daarvan in de praktijk) bieden veelal onvoldoende flexibiliteit bij het op- en afschalen van de ondersteuning en het in beeld houden van mensen met een fragiele sociale redzaamheid (onderste deel redzaamheidspiramide in figuur 2.2). Flexibiliteit in de ondersteuning is van belang, omdat het regelmatig voorkomt dat mensen tijdelijk (weer) problemen met de sociale redzaamheid ondervinden, problemen op andere domeinen krijgen of, bijvoorbeeld door leergedrag, juist hun sociale redzaamheid structureel weten te vergroten. Ook de praktijkervaring dat ondersteuning pas kan werken als mensen eraan toe zijn, onderstreept het belang van flexibiliteit bij het bieden van ondersteuning.<sup>46</sup> De inrichting van de publieke voorzieningen houdt nu vaak onvoldoende rekening met de gedifferentieerde hulpbehoefte van mensen met een LVB.

Verder zijn de beleidsdomeinen niet altijd goed op elkaar afgestemd. Zo verloopt de overgang naar volwassenheid soms niet goed bij de afstemming tussen Jeugdwet en Wmo2015, en hebben mensen met een LVB die lastig thuis kunnen blijven wonen soms toch geen toegang tot de Wlz omdat niet aan de Wlz-criteria wordt voldaan.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Middin en Cordaan (2018) en Lünemann et al. (2017)

<sup>46</sup> Middin en Cordaan (2018)

<sup>47</sup> Pommer et al. (2018), p. 36

In veel gemeenten ontbreekt een goede verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs.<sup>48</sup> Sommige kinderen krijgen daardoor op school niet (tijdig) de ondersteuning en zorg die zij nodig hebben. Daardoor kunnen zij zich minder goed ontwikkelen en gaan kansen op preventie van zwaardere problematiek verloren. Daarnaast zijn normaal begaafde kinderen in gezinnen met ouders met een LVB een kwetsbare groep. De financiering van de behandeling en begeleiding van deze gezinnen is niet toereikend, omdat indicaties veelal worden afgegeven op de ouders en niet op het gezin, waardoor de ondersteuning van deze kinderen tekortschiet.<sup>49</sup>

Vanwege de beperkte registraties ontbreken de microdatabestanden die nodig zijn om een betrouwbaar kwantitatief beeld te krijgen van de grote diversiteit van de mensen met (een risico op) een LVB.<sup>50</sup> Dit belemmert wetenschappelijk onderzoek. Er bestaat ook een gebrek aan bewezen effectieve ondersteuningsinstrumenten, omdat er maar weinig onderzoek is gedaan naar de effectiviteit van interventies bij mensen met een LVB.<sup>51</sup> Volgens experts is een belangrijke reden hiervoor dat een goede effectmeting niet goedkoop is. Overigens komt het volgens hen ook voor dat er wel goede ervaringen met bepaalde ondersteuningsvormen zijn opgedaan, maar dat het veld deze vormen nog te beperkt toepast.

Robert: "Na het jongensinternaat kreeg ik een kamer bij begeleid wonen. Daar heb ik ongeveer vijf jaar gewoond. Toen leerde ik een vrouw kennen. Met haar ben ik gaan samenwonen. Maar toen kreeg ze een ander, dus ging het uit. Dat was niet leuk. Ook daarna heb ik op meerdere plekken gewoond. Bij daklozenopvang, bij mijn broer, in verschillende instellingen. Steeds werd ik weer verplaatst. Waarom weet ik niet goed. Andere mensen verplaatsten mij steeds weer."

#### 4.6 Multiproblematiek botst met een organisatie per domein

Bij mensen met een (licht) verstandelijke beperking is vaak sprake van multiproblematiek, ook wel probleemcumulatie genoemd.<sup>52</sup> Mensen met een LVB ervaren de opdeling van de ondersteuning in domeinen als ingewikkeld en stressvol, omdat ze soms meerdere keren hun verhaal moeten vertellen, met meerdere professionals te maken krijgen en tussen wal en schip (dreigen te) vallen als regelingen niet goed op elkaar zijn afgestemd. Regelmatig maken ze bovendien deel uit van multiprobleemgezinnen die te maken hebben met meerdere instanties.<sup>53</sup> Het gaat om een drievoudig complex vraagstuk:

- de gezinnen die problemen hebben op meerdere domeinen tegelijkertijd, waarbij de problemen vaak elkaar kunnen versterken;
- de veelheid aan gespecialiseerde instanties die vaak één probleem kunnen adresseren, maar veel moeite hebben met de meervoudige aard van de problematiek;

<sup>48</sup> Friele et al. (2018)

<sup>49</sup> Werkgroep Kinderen van Verstandelijk Beperkte Ouders (KVBO), [www.kvbo.nl](http://www.kvbo.nl)

<sup>50</sup> Pommer et al. (2018), p. 21-22

<sup>51</sup> De Wit et al. (2012)

<sup>52</sup> Pommer et al. (2018), p. 64 en Van den Berg et al. (2013)

<sup>53</sup> Lünemann et al. (2017)

- de soms contraproductieve interactie tussen de mensen/gezinnen met problemen en de instanties.<sup>54</sup>

De inrichting van de (Rijks)overheid in domeinen en het gegeven dat ieder domein zijn eigen regelingen en financiering kent, maken het lastig om in de praktijk te komen tot een effectieve, integrale aanpak.<sup>55</sup> Zo'n aanpak vereist onder meer een efficiënte uitwisseling van persoonsinformatie tussen de verschillende domeinen via een goed keten-managementinformatiesysteem, zonder de registratielast nodeloos te verhogen.<sup>56</sup> Uit de gesprekken met experts en gemeenten blijkt dat het leveren van een passende, integrale ondersteuning wordt gecompliceerd door de interpretatie van en omgang met de regelgeving, waaronder de privacyregels. Dit vertaalt zich in forse verantwoordingslasten, zowel binnen gemeenten als tussen gemeenten en Rijksoverheid.

Een integrale aanpak komt verder moeilijk van de grond omdat de financiële prikkels voor de systeemactoren op de verschillende domeinen niet altijd goed liggen. Dit is deels terug te voeren op verschillen in de wijze van financiering. Zo heeft de gemeente er financieel voordeel bij als een burger Wlz-zorg krijgt in plaats van Wmo-zorg, omdat Wlz-kosten niet drukken op het gemeentebudget en Wmo-kosten wel. Verder hebben systeemactoren vanuit hun eigen specifieke domein bezien vaak relatief geringe financiële prikkels om extra inspanningen te doen die sociale redzaamheidsproblemen op de langere termijn kunnen voorkomen of verminderen (preventie) of die de effectiviteit van de ondersteuning in andere domeinen kunnen vergroten (integraliteit). De (extra) kosten die hiermee gemoeid zijn leggen druk op het huidige domeinbudget, terwijl de (extra) opbrengsten vaak neerslaan in een ander domein, onzeker zijn of zich pas op de langere termijn manifesteren. Evenzo ondervinden systeemactoren vaak geen direct financieel nadeel als hun acties negatieve consequenties voor een ander domein kunnen hebben (integraliteit). Deze prikkelstructuur vertaalt zich in een rem op preventie, domein-overstijgende coördinatie van de ondersteuning en innovatie van beleid en uitvoering – en daarmee in een ondoelmatig systeem.

---

<sup>54</sup> De betrokken mensen en gezinnen zijn gebaat bij structuur, terwijl de ondersteuning wordt verzorgd door meerdere professionals die ook nog eens veelvuldig kunnen wisselen vanwege personeelsgebrek bij de dienstverlenende organisaties.

<sup>55</sup> De Haan et al. (2018)

<sup>56</sup> Jonker et al. (2018)

## 5 Aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 zijn er zes knelpunten geïnventariseerd met betrekking tot het realiseren van passende ondersteuning aan mensen met (een risico op) een LVB. In dit hoofdstuk worden vijf beleidsrichtingen naar aanleiding van de knelpunten uit het vorige hoofdstuk gepresenteerd. Deze dienen in samenhang te worden gezien. De beleidsrichtingen worden individueel besproken waarbij er ook een vertaling is gemaakt naar de praktijk. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het belang van meer kennisontwikkeling waarin wordt ingegaan op bewezen kosteneffectief beleid, microdata, syntheseonderzoek en een aantal relevante onderzoeksgebieden die in de komende periode opgepakt zouden moeten worden. De onderzoeken hebben als doel om meer zicht op de populatie te krijgen en beleidsopties en ondersteuning in de toekomst beter met empirisch bewijs te kunnen onderbouwen.

### 5.2 Beleidsrichtingen

Deze paragraaf presenteert een vijftal beleidsrichtingen, die als doel hebben om er voor te zorgen dat mensen met (een risico op) een LVB waar nodig, tijdige en passende ondersteuning krijgen om zo sociaal redzaam mogelijk te kunnen deelnemen in de samenleving. Dit moet leiden tot meer kwaliteit, een betere toegankelijkheid en budgettaire beheersbaarheid van het publieke voorzieningenstelsel. Een uitdaging bij de beleidsrichtingen is om deze op een maatschappelijk kosteneffectieve wijze te realiseren. Afhankelijk van hun ontwikkelpotentieel en omgevingsfactoren, kunnen mensen met de juiste ondersteuning op termijn lager in de sociale redzaamheidspiramide komen te zitten, of kan er worden voorkomen dat mensen hoger in de piramide komen te zitten (figuur 2.2). Daarbij dient bedacht te worden dat de mate van sociale redzaamheid van een deel van de bevolking inherent fragiel is. Een 'life-event' kan snel leiden tot problemen op diverse leefgebieden, waardoor zij in de piramide (dreigen te) stijgen. Door tijdig de problemen te onderkennen en de juiste ondersteuning te bieden, kan worden voorkomen dat de stijging in de piramide blijvend is. Per beleidsrichting wordt steeds aandacht besteed aan drie punten: het doel van de beleidsrichting met een korte toelichting, voorbeelden van initiatieven die al lopen, en aanbevelingen.

#### 5.2.1 Passende communicatie

##### Beleidsrichting

*Zorg dat overheidsorganisaties op zo een duidelijke manier communiceren dat ook mensen met een LVB de boodschap goed kunnen begrijpen. Bevorder dat dit ook geldt voor de communicatie van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.*

Voor een grote groep burgers sluit de overheidscommunicatie slecht aan bij hun denk- en doenvermogen. Het niet begrijpen van overheidscommunicatie leidt tot onbegrip, frustratie, het niet begrijpen of kunnen aanvragen van regelingen, het niet nakomen van afspraken en zelfs boetes of straffen. Daardoor kunnen minder mensen goed meedoen, en ontstaat onnodig afstand tussen overheid en burger. Alle mensen dus ook mensen met beperkingen moeten overheidsinformatie kunnen

begrijpen.<sup>57</sup> Dit kan gerealiseerd worden door een lager taalniveau te gebruiken, meer mogelijkheden te bieden voor persoonlijk contact, meer gebruik te maken van symbolen en filmpjes, enzovoorts.

#### Voorbeelden lopend beleid

De kabinetsbrief over digitale inclusie (2018) noemt een aantal concrete acties om ervoor te zorgen dat iedereen kan meedoen in de digitale samenleving.<sup>58</sup> De digitale assistent Steffie ([www.steffie.nl](http://www.steffie.nl)) legt ingewikkelde zaken, zoals DigiD, eenvoudig uit. De campagne *Direct duidelijk* over heldere overheidscommunicatie is in oktober 2018 van start gegaan. Binnen de strafrechtketen hebben o.a. de reclassering en Halt hun standaard foldermateriaal aangepast qua taalgebruik en taalniveau en worden er meer afbeeldingen ter verduidelijking gebruikt. Daarnaast zijn er binnen de strafrechtketen door verschillende ketenpartners trainingen ontwikkeld/gegeven op het gebied van gespreksvaardigheden/bejegening. De website [www.toegangsociaaldomein.nl](http://www.toegangsociaaldomein.nl) is er voor gemeenten om te helpen de toegang tot het sociaal domein voor mensen met een LVB zo eenvoudig mogelijk te maken.

#### Aanbevelingen

Zorg voor structureel meer aandacht voor heldere en begrijpelijke communicatie bij de Rijksoverheid, gemeenten en uitvoeringsinstanties. Om alle burgers te bereiken, moet het taalgebruik eenvoudiger worden en de informatie via makkelijk toegankelijke kanalen worden verspreid. De website [www.toegangsociaaldomein.nl](http://www.toegangsociaaldomein.nl) zou meer bekendheid kunnen krijgen en de hulpmiddelen die worden genoemd kunnen ook breder geïmplementeerd worden (zoals methoden om makkelijker taal te gebruiken en [steffie.nl](http://www.steffie.nl)). Taalambassadeurs (ervaringsdeskundigen die zelf vroeger moeite hadden met lezen en schrijven) kunnen helpen om boodschappen helder en simpel te presenteren.

Bij bedrijven en (maatschappelijke) organisaties is er steeds meer aandacht voor 'social impact'. Vanuit die optiek ligt het in de rede dat ook zij hun communicatie qua taal en vorm aanpassen. Ten slotte kan worden verkend of het mogelijk is (ethische) richtlijnen met het bedrijfsleven af te spreken over marketing, bijvoorbeeld minder gebruik van "gratis" diensten die als marketinginstrument dienen en/of geen (telefonische) campagnes die kwetsbare mensen raken.

### 5.2.2 Betere toerusting van professionals

#### Beleidsrichting

*Zorg dat dienstverleners mensen met een LVB (tijdig) herkennen, en weten hoe ze vervolgens effectief kunnen communiceren en handelen.*

Het is essentieel dat dienstverleners in alle relevante domeinen mensen, die vanwege cognitieve en adaptieve beperkingen niet sociaal redzaam zijn, tijdig herkennen en weten hoe ze adequaat kunnen handelen. Het is van belang dat dienstverleners met hun cliënten duidelijk communiceren, hun problemen goed begrijpen, uitleg kunnen geven en hen zo nodig passende ondersteuning kunnen

<sup>57</sup> Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2006)

<sup>58</sup> Kamerbrief Digitale inclusie – iedereen moet kunnen meedoen, 12 december 2018. De acties richten zich op vier hoofddoelen: digitale diensten voor iedereen makkelijker maken, mensen helpen om met digitalisering om te gaan, uitleggen wat de gevolgen van digitalisering zijn en samenwerken met bedrijven en andere organisaties.

bieden. Met behulp van screeningsinstrumenten kunnen (daartoe geschoolde) professionals vaststellen of er sprake is van een vermoeden van (tijdelijk) functioneren op het niveau van iemand met een LVB. Hiertoe dienen professionals te beschikken over specifieke kennis en vaardigheden. In de huidige situatie schieten vaardigheden in relatie tot het herkennen van en omgaan met mensen met beperkte cognitieve en adaptieve vaardigheden veelal tekort, onder meer omdat opleidingen en trainingen hieraan geen of onvoldoende aandacht besteden of hier onvoldoende op wordt gestuurd.

#### Voorbeelden lopend beleid

Binnen het programma sociaal domein loopt het traject *Weet wat je kan*. Het traject onderzoekt hoe mensen met een LVB beter ondersteund kunnen worden om meer sociaal redzaam te zijn. In het justitiedomein zijn ervaringen opgedaan met betere herkenning (screening). Zo werken de reclassering en Halt al enige tijd met een screeningstool. Daarnaast zijn de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bezig deze (deels) te implementeren. Voor medewerkers in de strafrechtketen (waaronder gevangeniswezen, (jeugd)reclassering, politie, slachtofferhulp) zijn handreikingen beschikbaar die uitleggen hoe zij op een effectieve manier kunnen omgaan met justitiabelen en slachtoffers met een LVB.<sup>59</sup>

#### Aanbevelingen

De werkgroep adviseert organisaties in het sociale domein na te gaan in hoeverre de huidige dienstverleners voldoende kennis en kunde bezitten in relatie tot mensen met een LVB, en waar nodig en mogelijk, bijscholing te stimuleren. Bij de opleidingen van verschillende dienstverleners zou het zeer wenselijk zijn als deze (praktische) vaardigheden deel uitmaken van het curriculum. Het verdient aanbeveling dat de curricula en het trainen van praktijkvaardigheden samen met het veld opgepakt wordt. Tevens zouden meer uitvoeringsorganisaties gebruik moeten maken van screeningsinstrumenten. Onderzocht zou kunnen worden of dit ook op een indirecte manier kan via het delen van informatie door ketenpartners. De werkgroep wil ook het van belang dat de vertaling van kennis naar handelingsperspectief voor professionals en door professionals benadrukken.

### 5.2.3 Simpel overheidsbeleid en publieke voorzieningen

#### Beleidsrichting

*Zorg dat de regels rond toegang en gebruik van publieke voorzieningen voor mensen met beperkte cognitieve en adaptieve vaardigheden helder en uitvoerbaar zijn.*

Volgens de WRR zijn het huidige overheidsbeleid en de publieke voorzieningen te complex voor een groot deel van de burgers.<sup>60</sup> De bevindingen van dit IBO sluiten daarbij aan. De ingewikkeldheid werkt verkeerd gebruik en niet-gebruik in de hand. Juist kwetsbare groepen ondervinden hiervan de nadelen, waardoor het beleid minder doeltreffend is. Daarom is het nodig dat regelingen waar mogelijk (sterk) vereenvoudigd worden en beter op elkaar aansluiten.

#### Voorbeelden lopend beleid

---

<sup>59</sup> Vrij et al (2015)

<sup>60</sup> WRR (2017)

De Rijksoverheid toetst tegenwoordig bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf of de regeling 'doenlijk' is voor burgers (de zogeheten 'doenvermogenstoets'); dit naar aanleiding van een aanbeveling in het WRR-rapport *Weten is nog geen doen*. De staatssecretaris van SZW heeft aangekondigd dat de regels in de Wajong-regeling simpeler worden als Wajongers (gaan) werken of studeren.<sup>61</sup> In het lopende IBO Toeslagen worden mogelijkheden om het toeslagenstelsel beter aan te laten sluiten bij de zelfredzaamheid van burgers onderzocht.

#### Aanbevelingen

De werkgroep adviseert uitvoeringsorganisaties, ministeries en gemeenten nieuwe en bestaande regels en beleid te vereenvoudigen, dit zou kunnen door ervaringsdeskundigen meer te betrekken om (potentiële) problemen met het gebruik van en de toegankelijkheid tot voorzieningen op het spoor te komen. Dat kan bijvoorbeeld door de inzet van "mystery guests", zoals de inspecties Toezicht Sociaal Domein in 2017 hebben gedaan.<sup>62</sup>

### 5.2.4 Integrale ondersteuning

#### Beleidsrichting

*Zorg voor een tijdige, effectieve en passende ondersteuning van mensen met een LVB. Betrek daarbij alle relevante leefdomeinen en regel warme overdrachten.*

In een inclusieve samenleving doet iedereen naar vermogen mee. Mensen die (potentieel) niet of onvoldoende sociaal redzaam zijn, hebben daarvoor vaak ondersteuning nodig die aansluit bij hun capaciteiten, leervermogen en specifieke situatie. Effectieve ondersteuning vereist een integrale benadering langs twee dimensies. De eerste dimensie betreft de tijd, de tweede dimensie betreft de relevante leefdomeinen. De tijdsdimensie is van belang omdat in veel gevallen lichte(re) vormen van ondersteuning kunnen volstaan om kleinere problemen op te lossen of te voorkomen, indien deze tijdig in beeld zijn. Tijdige ondersteuning kan de kans op ernstige (multi)problematiek in een later stadium verlagen en daarmee de noodzaak van dure en ingrijpende interventies verminderen. Investeren in preventie en contact houden (mensen moeten niet uit beeld raken) kan zo leiden tot een hogere kwaliteit van leven voor mensen die (tijdelijk) niet sociaal redzaam zijn, bredere maatschappelijke baten en lagere kosten voor de overheid op de langere termijn.

Aangezien mensen met een LVB vaak op meerdere leefdomeinen problemen hebben, is een passende ondersteuning waarbij verschillende disciplines en/of organisaties samenwerken nodig. Ten eerste vraagt dit om het uitwisselen van noodzakelijke gegevens en de ondersteuning onderling afstemmen (inclusief eventuele overgangen vanwege leeftijdsgrenzen in regelingen). Om dit op een slagvaardige manier uit te voeren is een goede manier van contact houden noodzakelijk en het vermogen om de intensiteit van de ondersteuning (snel) naar behoefte te kunnen variëren. Een randvoorwaarde is een effectieve deling van relevante informatie op cliëntniveau tussen ketenpartners en die dient te voldoen

<sup>61</sup> Kamerbrief Smpel switchen in de participatieketen (27 december 2018). Er komt een wetsvoorstel in 2019 dat regelt dat meer werken loont en dat Wajongers altijd terug kunnen vallen op de Wajong als zij (gaan) werken en hun uitkering behouden als zij onderwijs volgen.

<sup>62</sup> Reulings (2018)



aan de privacyregels. Ten tweede vraagt dit om op elkaar sluitende bekostiging, verantwoording, taakomschrijving, enzovoorts. Ook omdat opbrengsten van inspanningen (deels) in een ander domein kunnen neerslaan, kan er een rem staan op bepaalde efficiënte investeringen.

#### Voorbeelden lopend beleid

Het programma *Koers en kansen* is een domein-overstijgende aanpak om recidive te verlagen. Binnen het programma Sociaal Domein werken Rijk, gemeenten en ondersteunende organisaties samen om knelpunten die zich in de lokale praktijk voordoen weg te nemen. Zo lopen er trajecten om de samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid te verbeteren, zodat mensen met complexe problemen de juiste hulp krijgen. Het traject *Anders verantwoord* in het Programma *Sociaal Domein* heeft als doel het ontwikkelen van een manier van financiële (en inhoudelijke) verantwoording die aansluiten bij “de bedoeling” en die mensen centraal stelt.<sup>63</sup> Het traject *Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy (UPP)* onderzoekt hoe organisaties gegevens kunnen uitwisselen binnen het brede sociaal domein en tegelijk de privacy van mensen waarborgen. Op diverse plekken in het land wordt de functie van ‘lifecoach’, begeleider, gezinscoach, transitiecoach LVB of integrale levensloopondersteuner ingezet. Een dergelijke coach heeft als taak mensen (met een LVB) te ondersteunen en te motiveren als onderdeel van een integrale aanpak van hun problemen.

#### Aanbevelingen

Hoe een integrale aanpak organisatorisch en financieel kan worden gefaciliteerd is niet altijd evident. Binnen het programma Sociaal Domein wordt er al veel gedaan aan integrale ondersteuning, hierbij zou er nog meer aandacht mogen zijn voor mensen met een LVB. Om integrale ondersteuning te bevorderen zouden er meer meerjarige pilots en proeftuinen kunnen komen waar professionals in een regelluwe omgeving de ruimte krijgen om actief samen te werken over domeingrenzen heen (“connected professionalism”) of om in verschillende disciplines actief te zijn. Zeker aangezien er vaak sprake is van multiproblematiek binnen huishoudens. Hier ligt een belangrijke taak voor onder meer de gemeenten en Rijk om de uitkomsten van proeftuinen te evalueren en in samenhang te bezien en van elkaar te kunnen leren. Naar aanleiding van het traject *Anders verantwoord* zouden meer organisaties de inhoud, resultaat en kwaliteit van het beleid centraal kunnen stellen. Het is van belang dat er een goede infrastructuur is om de opgebouwde kennis en inzichten te verspreiden, en dat partijen deze ook gebruiken. De Rijksoverheid kan kennisdeling faciliteren, bijvoorbeeld door het opzetten of versterken van een platform. Ook kan er door de gemeenten en het Rijk worden gekeken hoe de (financiële) prikkels staan, door deze beter neer te zetten kan integraal werken worden ondersteund. Er wordt al op verschillende plekken een coach gebruikt om de integrale aanpak te ondersteunen. De werkgroep adviseert alle gemeenten dit met prioriteit in te voeren. Waarbij elke gemeente de ruimte moet hebben om de functie van zo’n coach zelf in te vullen, zodat deze goed bij de lokale praktijk aansluit. Hoewel dat lastig te regelen is, is het wel een essentieel onderdeel van passende en effectieve ondersteuning. Aangezien effectieve ondersteuning veelal afhangt van de opgebouwde vertrouwensrelatie tussen professional en cliënt, verdient het aanbeveling dat professionals in meerdere domeinen actief kunnen zijn.

---

<sup>63</sup> Hart (2012)

## 5.2.5 Preventie

### Beleidsrichting

*Signaleer problemen vanwege beperkte cognitieve en adaptieve vaardigheden vroegtijdig om erger te voorkomen en faciliteer de basisbehoeften van mensen die onvoldoende sociaal redzaam zijn (onder andere wonen en werk).*

Als de overheid waar mogelijk faciliteert in de basisbehoeften van mensen, kunnen problemen (bijvoorbeeld zorg of justitie gerelateerd) worden voorkomen. Bij basisbehoeften valt onder andere te denken aan scholing, het hebben van (vrijwilligers)werk of zinvolle dagbesteding, inkomen, het hebben van een sociaal leven en een goede plek om te wonen. De overgang van onderwijs naar de arbeidsmarkt is een voorbeeld van een "life-event" waarbij preventieve ondersteunende maatregelen zinvol lijken. Gezien de kwetsbaarheid voor "life-events", kan het bieden van lichte ondersteuning op dergelijke momenten het ontstaan van allerlei problemen (deels) voorkomen. Het gebruik van (zwaardere) publieke voorzieningen kan daardoor (op termijn) afnemen. Doordat steeds meer jongeren sociale redzaamheidsproblemen hebben, lijkt het vroegtijdig interveniëren steeds meer van belang. Om tijdige lichte ondersteuning te kunnen bieden moeten de mensen waar het om gaat wel in beeld zijn. Gemeenten hebben verder aangegeven behoefte te hebben om mensen in beeld te houden na een intensief traject, een zogenaamde waakvlam-ondersteuning.

### Voorbeelden lopend beleid

De consultatiebureaus proberen al in de eerste levensfase te constateren of kind en/of ouders ondersteuning nodig hebben. Ook in het funderend onderwijs kunnen cognitieve en adaptieve beperkingen aan het licht komen. Het onderwijssysteem biedt passende ondersteuning in de reguliere setting of speciale vormen van onderwijs. In praktijk krijgen niet alle kinderen door het ontbreken van goede verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs (tijdig) de ondersteuning en zorg die zij nodig hebben. Daarom worden er tien maatregelen genomen om de knelpunten op te lossen.<sup>64</sup> In verschillende gemeenten (waaronder Rotterdam) lopen pilots met een waakvlam-ondersteuning, waarbij na een intensief traject nog een periode met iemand contact wordt gehouden. Deze lichte vorm van begeleiding beoogt te voorkomen dat wederom sociale redzaamheidsproblemen ontstaan door indien nodig de ondersteuning snel op te schalen. Vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bestaan er verschillende regelingen (o.a. LIV en beschut werk) om er voor te zorgen dat mensen die vanwege hun beperking moeite hebben om een plek op de arbeidsmarkt te vinden (financieel) worden ondersteund bij het hebben van werk.

### Aanbevelingen

Aan de hand van onder meer de pilot in Rotterdam zou kennis gedeeld kunnen worden over hoe een waakvlam-ondersteuning eruit kan zien en wat dit betekent voor de kwaliteit van leven van de mensen die daar gebruik van maken en/of wat de maatschappelijke kosten en baten zijn. De Rijksoverheid zou kunnen kijken hoe het voorzieningstelsel ingericht moet worden zodat mensen meer automatisch in hun basisbehoeften worden voorzien of veranderingen in basisbehoefte worden gesignaleerd. Dit zou kunnen door meer onderling uitwisselen van gegevens en het

---

<sup>64</sup> Ministerie van Onderwijs Cultuur en wetenschap (2018)

koppelen van bestanden. Bijvoorbeeld een signaal aan de gemeente als iemand bij het UWV een uitkering aanvraagt, zodat de gemeente direct kan kijken of het verlies van een baan ook effecten heeft op andere leefgebieden en daarbij indien nodig ondersteuning kan aanbieden. Een andere mogelijkheid is meer gebruik maken van opt-outregelingen.<sup>65</sup> Dit kan ervoor zorgen dat mensen meer ontzorgd worden met betrekking tot de basisbehoeften met als gevolg dat er minder problemen ontstaan. Daarbij is gedragseconomie van belang, denk aan het voorbeeld waar DUO studenten zelf hun studielening laat invullen i.p.v. standaard het hoogste bedrag aan te hebben staan.<sup>66</sup> De geïnterviewde professionals geven aan dat er een schakel moet komen in de vorm van een vertrouwenspersoon die de continuïteit in het contact waarborgt en voorkomt dat problemen opschalen.

### 5.3 Kennisontwikkeling

#### De maatschappelijke Business Case

De beschikbare literatuur en de opgehaalde input van experts suggereren dat een zwaarder accent op preventie, gerichte (vroeg)tijdige ondersteuning en integraliteit de doelstelling van een inclusieve samenleving op een efficiënte wijze dichterbij kan brengen. De maatschappelijke Business Case (mBC), ook wel maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) genoemd, biedt een logisch en praktisch instrument om de benodigde integrale aanpak handen en voeten te geven. Een mBC probeert systematisch alle effecten die met een concrete aanpak samenhangen in kaart te brengen over een reeks van jaren, waarbij kosten en baten zo veel mogelijk worden uitgedrukt in geld.<sup>67</sup> In het algemeen geldt dat de netto-opbrengsten in het begin van de looptijd negatief zijn en in latere jaren positief, maar onzeker. Ook vallen de beleidsvelden en leefdomeinen waarop de kosten worden gemaakt vaak maar in beperkte mate samen met de beleidsvelden en leefdomeinen waar de baten neerslaan. Een mBC maakt dus zichtbaar in hoeverre en op welke termijn sommige systeemactoren (financieel) voordeel kunnen hebben van acties van andere systeemactoren. In het verlengde daarvan biedt dit integrale beeld een handvat voor de betrokken systeemactoren om tot evenwichtige afspraken over de financiering te komen, zodat aanpakken met een voordelige maatschappelijke businesscase daadwerkelijk van de grond kunnen komen en kunnen worden opgeschaald.

Een wijdverbreide toepassing van mBC's in de praktijk stuit op een aantal uitdagingen. Een belangrijke belemmering is het gebrek aan betrouwbare schattingen van de effectiviteit van ondersteuning. Dat bemoeilijkt ten eerste het samenstellen van een coherent pakket maatregelen waarvoor een mBC kan worden opgesteld en ten tweede de kwantitatieve onderbouwing van de mBC. In de huidige praktijk wordt veelal gewerkt met ruwe effectschattingen op basis van expert opinion. Gerandomiseerde experimenten zijn de beste manier om betrouwbare effectmetingen te verkrijgen, echter kunnen hier ook ethische nadelen aan kleven.

<sup>65</sup> Een opt-outregeling houdt in dat betrokkenen niets hoeven te doen om mee te doen met de regeling, maar de mogelijkheid hebben ervan af te zien.

<sup>66</sup> Waterreus et al (2015)

<sup>67</sup> Dat geldt ook voor zaken die geen direct prijskaartje hebben, zoals overlast in de buurt of de kwaliteit van leven. Tevens biedt een MKBA inzicht in de bijbehorende onzekerheden en de noodzakelijke randvoorwaarden (informatiestromen, coördinatie, draagvlak voor samenwerking).

Een andere belemmering is het ontbreken van een goed managementinformatiesysteem voor de betrokken ketenpartners door gebrekkige registraties.<sup>68</sup>

#### Meer microdata

Bij dit IBO is duidelijk naar voren gekomen dat er nog onvoldoende betrouwbare microdata over mensen met een LVB over een langere periode beschikbaar is. Dit is ook in de overall rapportage sociaal domein 2017 van het SCP opgemerkt.<sup>69</sup> De werkgroep adviseert een onderzoek om de heterogeniteit en de levensloop van mensen met een LVB beter in beeld te krijgen. Dit zou een lang lopend traject zijn. De uitkomsten van het onderzoek zou veel bruikbare informatie kunnen opleveren.

#### Een synthese van de pilots maken

Er lopen op dit moment veel pilots naar het verbeteren van beleid. Ook zijn er in het verleden al veel pilots op dit gebied geweest. Deze informatie wordt nog onvoldoende gebruikt en gedeeld. Een synthese van de uitkomsten van de pilots die al zijn geweest zou veel extra inzichten opleveren. Deze inzichten zouden kunnen worden gebruikt om tot onderbouwd integraal beleid te komen.

#### Verschillende soorten onderzoek

Er is behoefte aan meer wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van en werkzame elementen binnen interventies; indien mogelijk via effectmetingen op basis van goed uitgevoerde, gerandomiseerde experimenten en pilots. Echter, dit is niet altijd mogelijk of wenselijk en dan biedt 'Theory of change' onderzoek een oplossing. Dit soort onderzoek werkt via het leggen van verbanden tussen onderzoeken door het expliciteren van de werkzame elementen en aandacht voor de benodigde context en randvoorwaarden voor effectiviteit. Deze manier van onderzoeken werkt vooral goed bij complexe interventies die niet via een experiment te onderzoeken zijn.

#### Overig voorgestelde onderzoeken

Op dit moment is er al veel informatie door pilots opgehaald, het ontbreekt echter veelal aan wetenschappelijk onderzoek dat concrete beleidsopties ondersteunt. Daarom zou er meer aandacht kunnen komen voor wetenschappelijk onderzoek met als doel meer kennis en om ook de maatschappelijke business cases te kunnen maken. De aanbevelingen voor de meest relevante onderzoeksgebieden zijn:

- Vergaar meer kennis over de kenmerken en verschillen van mensen met beperkte cognitieve en adaptieve vaardigheden die daardoor problemen in de sociale redzaamheid binnen verschillende domeinen ervaren, zodat professionals passende ondersteuning kunnen bieden.
- Onderzoek doeltreffende manieren van het bieden van nazorg (dit betreft ondersteuning die over alle domeinen kan gaan) en contact houden in verschillende domeinen.
- Onderzoek en experimenteer hoe lokale sociale structuren (formele en informele netwerken) voor mensen met problemen in de sociale redzaamheid kunnen worden versterkt en hoe zij daarin actief kunnen participeren.

---

<sup>68</sup> Jonker et al. (2018)

<sup>69</sup> Pommer et al. (2018)

- Onderzoek welke prikkels voor mensen met problemen in de sociale redzaamheid positief en negatief werken. Hierbij zou meer gebruik moeten worden gemaakt van gedragseconomie, rekening houdend met de kenmerken van mensen met (een risico op) een LVB.

Met deze kennis kan de basis worden gelegd voor beter wetenschappelijk onderbouwd beleid en ondersteuning.

## Bijlage 1: Taakopdracht

### Aanleiding

Naar eerdere en grove schatting van het SCP hebben zo'n 1,4 miljoen mensen een licht verstandelijke beperking (LVB).<sup>70,71</sup> Een licht verstandelijke beperking is niet direct herkenbaar. Via diagnostisch onderzoek kan een verstandelijke beperking op basis van het intellectueel functioneren (IQ) en de sociale zelfredzaamheid (het sociaal aanpassingsvermogen en in de (sociaal-)emotionele ontwikkeling) worden vastgesteld. Tussen LVB'ers bestaat veel verschil in de mate waarin zij in staat zijn om zelfstandig een huishouden te runnen, mee te komen op school, de financiën te regelen, gebruik te maken van het openbaar vervoer, aan het arbeidsproces deel te nemen of invulling aan de vrijetijdsbesteding te geven. Daar hebben zij soms wel en soms niet of in verschillende mate hulp of zorg bij nodig. Volgens het SCP lukt het de groep LVB'ers steeds minder goed om zonder ondersteuning in de ingewikkelder wordende maatschappij te functioneren.<sup>72</sup>

LVB'ers doen relatief vaak een beroep op publiek gefinancierde voorzieningen. Het gaat om voorzieningen op verschillende beleidsterreinen zoals justitie (de prevalentie van LVB in detentie is 10-45%, en ook zijn LVB'ers waarschijnlijk vaker slachtoffer van criminaliteit<sup>73</sup>), wonen (relatief vaak dakloos<sup>74</sup>), onderwijs (veel gebruik van speciaal onderwijs), zorg (al meer dan 15 jaar een stijgende langdurige zorgvraag van LVB'ers<sup>75,76</sup>), jeugdhulp en sociale zekerheid (ca. 1/3 in Wajong en Wsw<sup>77</sup>). Juist omdat LVB'ers relatief vaak van verschillende voorzieningen gebruik maken, is het belangrijk te bezien (mede ook vanuit het perspectief van de LVB'ers zelf) hoe de voorzieningen na de recente beleidswijzigingen in samenspel functioneren en wat de effecten van de beleidswijzigingen op het gebruik zijn. Het is daarbij zinvol om de werking van de ondersteuning niet alleen binnen één specifiek domein te bezien, maar juist ook meerdere relevante beleidsterreinen integraal in beeld te brengen.

Er is de afgelopen jaren veel veranderd in regelgeving die ook (licht) verstandelijk beperkten (LVB'ers) aangaat. Verschillende wetten zijn aangepast: de Participatiewet, de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wet passend onderwijs, de Wet langdurige zorg en het forensisch stelsel. De diverse

<sup>70</sup> Zorg beter begrepen, SCP 2014. Onder deze 1,4 miljoen mensen vallen zowel mensen met een IQ tussen de 50 en 70 als mensen met een IQ tussen de 70 en 85 plus problemen met de sociale redzaamheid.

<sup>71</sup> Er zijn echter ook andere schattingen bekend en de variatie in de geschatte omvang toont aan dat de omvang van de groep niet eenvoudig is vast te stellen

(<https://www.volksgezondheidszorg.info/onderwerp/verstandelijke-beperking/cijfers-context/incidentie-en-prevalentie#node-prevalentie-van-verstandelijke-beperking>).

<sup>72</sup> Zorg beter begrepen, SCP 2014. Daarbij kan het naast de cognitieve vaardigheden overigens ook om 'doe'-vaardigheden gaat: Weten is nog geen doen, WRR 2017.

<sup>73</sup><https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/01/23/mensen-met-een-licht-verstandelijke-beperking-in-het-justitiele-domein>

<sup>74</sup><http://www.ivo.nl/UserFiles/File/Publicaties/Publicaties%202014/2014-03%20Rapport%20Trends%20Dakloosheid.pdf>

<sup>75</sup> Zorg beter begrepen, SCP 2014.

<sup>76</sup> Groei in de langdurige verstandelijk gehandicaptenzorg, Rebel 2017.

<sup>77</sup> Zie UWV kennisagenda 2012 & 2013 blz 20., UWV kenniscentrum en de startnotitie behorend bij dit subsidiethema.

wetten hebben invloed op elkaar en met de wetwijzigingen is ook de toegang tot voorzieningen gewijzigd. De verschillende wetwijzigingen waren onder meer gericht op het mogelijk maken van meer maatwerk en een meer integrale aanpak. Daarbij dient vermeld te worden dat de verschillende voorzieningen voor een bredere groep beschikbaar zijn en niet specifiek op LVB'ers gericht zijn. Met het IBO wordt, mede vanuit het perspectief van de cliënt, de samenhang en het gebruik van deze voorzieningen in kaart gebracht. Van welke voorzieningen maken LVB'ers nu gebruik en werkt dat?

### *Opdracht aan de werkgroep*

Doel van het IBO is om te komen tot aanbevelingen om het beleid gericht op LVB'ers (die gebruik maken van voorzieningen) doelmatiger en doeltreffender te maken, om daarmee de budgettaire beheersbaarheid, de kwaliteit en de toegankelijkheid van de voorzieningen (op de lange termijn) voor LVB'ers beter te borgen. De werkgroep zal hiervoor beleidsvarianten uitwerken. De te ontwikkelen beleidsvarianten zijn per saldo domeinoverstijgend minimaal budgetneutraal ten opzichte van een in het onderzoek nader te bepalen budgettaire grondslag op de lange termijn. Er wordt ten minste een variant opgesteld met beleidsopties die gekozen kunnen worden indien er significant minder middelen (-20%) beschikbaar zijn.

#### De werkgroep heeft de volgende concrete opdrachten:

- Het IBO tracht voor de doelgroep LVB'ers een palet aan publiek gefinancierde voorzieningen en het gebruik daarvan integraal in beeld te brengen. Daarbij wordt specifiek gekeken naar de ontwikkelingen en interdepartementale samenhang in het rijksbeleid waar mensen mee te maken krijgen. De werkgroep zal in elk geval kwalitatief, en waar mogelijk kwantitatief ingaan op de ontwikkeling en invloed van het gebruik van de Participatiewet, de Wajong, de Jeugdwet, de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wet passend onderwijs (plus reguliere VO en MBO), de schuldhulpverlening en het forensisch stelsel. Hierbij brengt de werkgroep, indien mogelijk, ook in beeld hoe vaak de verschillende voorzieningen tegelijkertijd en opeenvolgend worden gebruikt (de route door de voorzieningen), de toegang tot de verschillende voorzieningen, de door- en uitstroom van de voorzieningen en de continuïteit van ondersteuning.
- De werkgroep onderzoekt of er bepaalde (persoonlijke) kenmerken te onderscheiden zijn die van invloed zijn op het gebruik van specifieke clusters voorzieningen of specifieke 'routes van voorzieningen', bijvoorbeeld leeftijd, IQ-score, de beschikbaarheid van informele netwerken of de aanwezigheid van vroegtijdige interventies. Dit moet onder andere inzichtelijk maken waarom sommige LVB'ers in bepaalde (zware) voorzieningen terecht komen en andere LVB'ers niet. Daarbij wordt specifiek gekeken hoe de beleidsdoelstelling van duurzame zelfredzaamheid<sup>78</sup> (met hulp) van cliënten en van de ouders/naasten, zoals bedoeld in deze wetten, uitwerkt.
- Tevens kijkt de werkgroep of er trends te identificeren zijn in het gebruik van de geïnventariseerde voorzieningen. Daarbij worden de oorzaken van de groei benoemd (bijvoorbeeld de toegankelijkheid van voorzieningen) en wordt gekeken wat eventuele handvatten zijn om deze groei te beheersen.
- Op basis van de analyse worden integraal oplossingsrichtingen van beleidsvarianten verkend. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het

<sup>78</sup>Gezamenlijke agenda VWS 'Van systemen naar mensen', 8 februari 2013.

verbeteren van de doelmatigheid van (samenhangende) voorzieningen, zowel de inhoud/aanspraken als toegang voor specifieke doelgroepen, vroegtijdige inzet van interventies (preventie van zware voorzieningen), continuïteit van ondersteuning en integraal werken.

- De beleidsvarianten geven ten minste weer: het effect op de cliënt, maatschappelijke voor- en nadelen (op de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid), budgettaire effecten (in het jaar waarop een maatregel kan ingaan en structureel), ingeschatte effecten op de langere termijn op de (niet-demografische) volumegroei van de uitgaven en uitvoeringsaspecten.

#### Organisatie van het onderzoek

##### *Samenstelling*

De werkgroep bestaat uit de ministeries van VWS, SZW, VenJ, OCW, AZ, BZK en FIN. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit FIN, VWS en SZW. Verder kan het SCP als externe deskundige worden uitgenodigd om deel te nemen aan de werkgroep. Tevens wordt gekeken hoe ervaringsdeskundigheid (LVB'ers, naasten en professionals) op een gelijke wijze wordt geborgd binnen het traject. Omdat gemeenten een grote rol hebben ten aanzien van (licht) verstandelijk beperkten, zullen zij ook actief betrokken worden door middel van bijvoorbeeld expertmeetings en deelname aan klankbordgroepen.

##### *Aanpak*

Om de groep LVB'ers zo integraal mogelijk in beeld te krijgen worden in ieder geval drie onderzoekslijnen gehanteerd waarbij ook de doelgroep zelf zoveel mogelijk zal worden betrokken:

1. Er wordt een analyse gedaan van de bestaande literatuur en data die over dit onderwerp voor de verschillende beleidsterreinen beschikbaar is (aantallen, oorzaken en knelpunten). Hierbij zal er niet altijd een volledig beeld mogelijk zijn vanwege databeperkingen, aangezien de voorziening niet gekoppeld is aan het wel of niet hebben van een licht verstandelijke beperking. De beperking wordt dan ook niet altijd geregistreerd.
2. Er wordt aanvullend dataonderzoek gedaan waarbij domeinoverstijgend gekeken wordt naar gebruik van voorzieningen (in de tijd). Ook hier zullen er databeperkingen zijn.
3. Aan de hand van individuele casussen wordt vanuit cliëntperspectief in beeld gebracht hoe de 'routes in gebruik van voorzieningen' zijn (terugkijken: hoe is men volgtijdelijk in voorzieningen beland), welke voorzieningen men tegelijkertijd gebruikt en wat de bijdrage van voorzieningen aan zelfredzaamheid is geweest.

Daarnaast zal er gebruik worden gemaakt van bijvoorbeeld focusgroepen met LVB'ers en analyses van probleemcasussen om waar nodig de problematiek en beleidsmaatregelen verder uit te diepen.

##### *Overig*

De werkgroep start op 1 maart en dient haar eindrapport voor eind september in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 pagina's plus een samenvatting van maximaal 5 pagina's.



## Bijlage 2: Samenstelling van de werkgroep

### **Voorzitter en secretariaat**

#### *Voorzitter*

Gerda van Dijk

#### *Secretariaat*

FIN Karlijn Kersten  
Jos Jansen  
Sybren Hornstra (plv)  
SZW Willibrord Kruijsen  
Marisa Cartier van Dissel (plv)  
VWS Ewout de Graaf  
Frank Robben (plv)  
Margriet Germing (plv)

### **Werkgroep**

AZ Daniëlle Schiet  
Linda Brinke (plv)  
BZK Laurette Spoelman  
Fokke Gietema (plv)  
FIN Dirk Simon Buytendorp  
Myrthe de Jong (plv)  
JenV Els Tieman  
Hasan Göleli (plv)  
OCW Christianne Mattijssen  
Jeanne van Loon (plv)  
SZW Christien Bronda  
Yvonne Wijnands (plv)  
VWS Marieke Kleiboer  
Henk Reinen (plv)  
SCP Isolde Woittiez (als onafhankelijk deskundige)  
Evelien Eggink (plv) (als onafhankelijk deskundige)

## Bijlage 3: Samenvatting

### I. Waar gaat het IBO over?

In dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) wordt, mede vanuit het perspectief van mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) zelf, geanalyseerd hoe het publieke voorzieningenstelsel werkt voor mensen met een LVB. Als iemand een IQ heeft tussen de 50 en 70 of een IQ tussen de 70 en 85 én problemen met sociale redzaamheid, dan heeft hij/zij een licht verstandelijke beperking. Het woord 'licht' lijkt te impliceren dat de beperking geen grote gevolgen heeft, terwijl dit in de praktijk anders kan uitpakken.

Naar schatting 1,1 miljoen Nederlanders hebben een LVB en ervaren moeilijkheden in het dagelijks leven.<sup>79</sup> Zij zijn vaak onvoldoende sociaal redzaam. Sociaal redzaam zijn betekent bijvoorbeeld: zelfstandig een huishouden runnen, meekomen op school, de financiën regelen, aan het arbeidsproces deelnemen, invulling aan de vrijetijdsbesteding geven. Ook hebben zij meer moeite de juiste keuzes te maken en kunnen zij zich hierbij makkelijker laten beïnvloeden. Uit eerder onderzoek<sup>80</sup> en de gesprekken met experts en betrokkenen blijkt dat mensen met een LVB het steeds lastiger vinden om mee te doen in de steeds complexere samenleving. De maatschappij is diverser, sneller en ingewikkelder geworden. Daarbij komt dat in de afgelopen jaren verschillende regelingen (door bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociaal domein) waar mensen met een LVB relatief vaak gebruik van maken ingrijpend zijn veranderd.

Suze: "Dat is soms wel heel rot, hoor. Dat je het gewoon niet weet. In een groep is dat soms moeilijk. Mensen vragen dan iets, en ik weet het gewoon niet. Ik weet soms niet zo goed hoe ik dat moet uitleggen. Soms praat ik er maar liever niet over. Toch voel je je dan wel rot, als ze je niet begrijpen. Vroeger was dat ook vervelend: je zit in een klas, maar je snapt het niet. Jij bent steeds degene die het moet vragen. Als anderen dan gaan giechelen, is het nog erger. Dat voelt echt rot. Ik denk dan al snel, laat maar zitten, ik vogel het zelf wel uit. Wat heel goed werkt, is dat mensen laten zien hoe iets moet: niet met woorden, maar juist iets voordoen. Op mijn werkplek nu doen ze dat heel goed. Ze hebben in het begin gezegd dat ik alles mag vragen. Ik mag het wel 10 keer vragen."



Tegen deze achtergrond analyseert de IBO-werkgroep hoe de ondersteuning voor mensen met een LVB doeltreffender en doelmatiger kan, om daarmee de kwaliteit,

<sup>79</sup> Woittiez et al. (2019)

<sup>80</sup> Woittiez et al. (2014b)

de toegankelijkheid en de budgettaire beheersbaarheid van de publieke voorzieningen (op de lange termijn) voor mensen met een LVB te verbeteren.

## II. Uitgangspunten

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) schat het aantal mensen met een LVB in 2018 op 1,1 miljoen (6,4% van de totale bevolking). De onzekerheid rond de raming is echter groot: het aantal ligt tussen de 0,8 en 1,4 miljoen mensen. De IBO-werkgroep heeft geconstateerd dat mensen met een LVB niet scherp zijn af te bakenen als groep. Onder meer vanwege de diversiteit van de mensen, omdat sociale redzaamheid geen zwart-wit kwestie is en er onvoldoende betrouwbare gegevens beschikbaar zijn. Dit heeft geleid tot drie uitgangspunten die bij de uitvoering van het IBO zijn gehanteerd:

### A. Focus op sociale redzaamheidsproblemen vanwege cognitieve en adaptieve beperkingen

De formele definitie onderscheidt twee gevallen waarin mensen een LVB hebben: 1. Het IQ ligt tussen 50 en 70; of 2. Het IQ ligt tussen 70 en 85 en de persoon is niet sociaal redzaam. Mensen met een LVB hebben beperkte cognitieve (IQ) en adaptieve vaardigheden (bijvoorbeeld geletterdheid, begrip van geld en tijd, kunnen generaliseren, besef van eigenwaarde, het vermogen een situatie te beoordelen en daarop adequaat te reageren, persoonlijke verzorging). Daarnaast is er een groot aantal mensen met een fragiele sociale redzaamheid die een verhoogd risico lopen om (tijdelijk) te functioneren op het niveau van een LVB.

Sociaal redzaam zijn is geen zwart-wit kwestie en de mate van sociale redzaamheid kan variëren over de tijd, per persoon en per leefgebied. De aard en de ernst van de beperkingen kunnen bovendien veranderen in de tijd door bijvoorbeeld ontwikkeling (leren) of veranderingen in de (sociale) omgeving. Er bestaat daarbij een positief verband tussen het IQ-niveau en de mate van sociale redzaamheid. De exacte onder- en bovengrenzen qua IQ waarmee cognitieve beperkingen (formeel) worden gedefinieerd zijn vanuit beleidsdoelen en uitvoeringspraktijk gezien minder relevant. Voorop staat dat bepaalde mensen als gevolg van tekortschietende adaptieve vaardigheden een passende ondersteuning en benadering behoeven. In het IBO wordt daarom gekeken naar mensen die (een verhoogd risico op) sociale redzaamheidsproblemen hebben vanwege beperkte cognitieve en adaptieve vaardigheden. Kortom, mensen met (een risico op) een LVB.

### B. Het geheel staat centraal, niet individuele regelingen of specifieke problemen

In het IBO wordt geanalyseerd hoe het systeem van ondersteuning dat de overheid heeft ingericht beter zou kunnen werken voor mensen met beperkte cognitieve en adaptieve vaardigheden. In het IBO wordt daarbij een generieke, domein-overstijgende benadering gehanteerd, en afgezien van diepgaande analyses van specifieke problemen (schulden, werkloosheid, crimineel gedrag, enzovoorts) of de vormgeving van bepaalde overheidsregelingen (bijvoorbeeld Participatiewet, Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015).

### C. Kwalitatieve benadering mede vanuit het perspectief van mensen met een LVB zelf

In het IBO wordt een kwalitatieve aanpak gevolgd waarbij er, mede vanuit het perspectief van mensen met een LVB zelf, is gekeken naar de publieke voorzieningen. Registraties van het IQ of het adaptieve vermogen ontbreken, waardoor de mate van sociale redzaamheid van de bevolking niet achterhaald kon worden. De aanbevelingen zijn vanwege het ontbreken van betrouwbare kwantitatieve informatie daarom niet van een financiële doorrekening voorzien.

## III. Ontwikkelingen samenleving en beleid zorgen voor meer complexiteit

Het functioneren van een persoon vindt plaats in de context van zijn maatschappelijke omgeving. De samenleving verandert voortdurend en of iemand sociaal redzaam is hangt af van zijn of haar competenties (cognitieve en adaptieve vaardigheden) én de ondersteuning, verwachtingen en eisen van de omgeving. Maatschappelijke veranderingen raken iedereen maar het is aannemelijk dat sommige ontwikkelingen een relatief grote invloed hebben op het functioneren van mensen met cognitieve en adaptieve beperkingen.

Het beleid van de overheid verandert mee met de maatschappelijke ontwikkelingen. Meedoen naar vermogen in plaats van aan de zijlijn staan is het uitgangspunt geworden, waarbij de overheid streeft naar een inclusieve samenleving. De overheid biedt daarbij ondersteuning bij het maatschappelijk participeren, maar legt ook steeds meer de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun mogelijkheden om via het eigen informele netwerk zelf ondersteuning te organiseren.<sup>81</sup> Dit terwijl zelf ondersteuning organiseren vaak lastig is voor mensen met (een risico op) een LVB.

## IV. Knelpunten

In het IBO worden, mede vanuit het perspectief van mensen met een LVB, een zestal knelpunten die het realiseren van een effectieve ondersteuning aan mensen met (een risico op) een LVB belemmeren geïdentificeerd. De knelpunten zijn kwalitatief van aard gezien de geringe beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens.

### De samenleving heeft een blinde vlek voor LVB

Bedrijven, maatschappelijke organisaties en de overheid veronderstellen veelal een bepaalde mate van gedragsvolwassenheid, denkvermogen en 'doenvermogen' bij consumenten, cliënten en burgers. Mede vanwege de 'onzichtbaarheid' van een LVB beseffen zij onvoldoende dat een substantieel deel van de bevolking relatief veel moeite heeft met het begrijpen van informatie en het uitvoeren van taken in het dagelijks leven. Door deze 'blinde vlek' houden regelingen, procedures en informatievoorzieningen vaak te weinig rekening met de beperktere capaciteiten en vaardigheden van mensen met een LVB. Dit leidt tot veel 'fouten' die relatief hard worden afgestraft (incassokosten, boetes, sancties), omdat (impliciet) wordt verondersteld dat de reden ligt in 'niet willen' in plaats van 'niet kunnen'. De toegankelijkheid van regelingen is voor mensen met een LVB veelal minder goed, dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat zij uit beeld blijven en onbedoeld geen gebruik maken van ondersteuning wanneer dit wel nodig is. En doordat zij vaker

---

<sup>81</sup> WRR (2017)

(gelijktijdig) gebruik maken van verschillende publieke voorzieningen, ontstaat de paradoxale situatie dat juist zij worden geconfronteerd met veel complexiteit en regelwerk.

#### Ingewikkelde en ineffectieve communicatie

Een belangrijk, direct gevolg van de blinde vlek is dat de informatievoorziening vanuit maatschappelijke organisaties, overheid en bedrijfsleven in het algemeen op een veel te hoog (taal)niveau is. Brieven, folders, websites, telefonische keuzemenu's en formulieren zijn te ingewikkeld en er is vaak een beperkte mogelijkheid tot persoonlijk contact.

#### Oplossing nog te vaak in het zorgdomein gezocht, te weinig aandacht voor basisbehoeften en potentieel

Problemen met sociale redzaamheid worden vaak in zorgtermen gevat, terwijl de fundamentele oorzaak vaak op andere vlakken ligt (geen passende woning, lage opleiding, geen werk, laag inkomen, schulden, tekort aan sociale contacten, enzovoorts). Stress door schulden reduceert bijvoorbeeld het probleemoplossend vermogen.

#### Onvoldoende herkenning en verkeerde inschatting door professionals

Dit punt is een belangrijk aspect van het eerder genoemde punt, de 'blinde vlek'. Voor professionals is het herkennen van een LVB moeilijk omdat de beperking niet zichtbaar is, sterk tussen individuen kan verschillen, en/of omdat mensen hun beperking nog niet geaccepteerd hebben en ontkennen of verhullen. Daarbij dient te worden gewaakt voor stigmatisering. Risico bij geen herkenning is dat er inzet gepleegd wordt die niet baat, maar wel schaadt doordat er nieuwe faalervaringen ontstaan.<sup>82</sup> Professionals in het sociale domein (in brede zin) herkennen onvoldoende of cliënten een LVB hebben en weten veelal niet hoe zij in dat geval effectief kunnen communiceren en handelen.

#### Gebrek aan passende (bewezen effectieve) ondersteuning

De inrichting van de publieke voorzieningen houdt nu vaak onvoldoende rekening met de gedifferentieerde hulpbehoefte van mensen met een LVB. Een generiek aanbod aan voorzieningen – waarbij burgers veel zelf moeten kunnen regelen en zelf moeten weten waar ze terecht kunnen – werkt niet goed voor mensen met een LVB. Ze weten de weg niet, en komen vaak pas met instanties in aanraking als de problematiek al ernstig is geworden. Vroegtijdige signalering van problemen vindt onvoldoende plaats, mede omdat cliënten regelmatig uit beeld raken nadat de ondersteuning is afgerond. Dit terwijl juist bij mensen met een LVB er een reëel risico op terugkeer van problemen bestaat.

#### Multiproblematiek botst met een organisatie per domein

Door geldgebrek, frustraties en stress kunnen redzaamheidsproblemen snel escaleren. Bij mensen met een LVB is vaak sprake van probleemcumulatie of multiproblematiek. Regelmatig maken ze bovendien deel uit van multiprobleemgezinnen. Mensen met een LVB ervaren de opdeling van de ondersteuning in domeinen en de overgangen tussen domeinen als ingewikkeld en stressvol. Ze moeten vaak meerdere keren hun verhaal vertellen, krijgen met meerdere professionals te maken en (dreigen) tussen wal en schip te vallen als

---

<sup>82</sup> Kaal et al. (2012)

regelingen niet goed op elkaar zijn afgestemd. Het gegeven dat ieder domein zijn eigen regelingen en financiering kent, maakt het lastig om in de praktijk te komen tot een effectieve, domeinoverstijgende en ontkokerde aanpak.

## V. Aanbevelingen

In dit IBO worden, naar aanleiding van de zes voorgaande knelpunten, vijf beleidsrichtingen gepresenteerd en gewezen op het belang van kennisontwikkeling. De beleidsrichtingen pakken de knelpunten aan, zodat mensen met (een risico op) een LVB waar nodig tijdige en passende ondersteuning krijgen. Dit moet leiden tot een meer inclusieve samenleving, meer sociale redzaamheid en een hogere kwaliteit van leven voor de persoon zelf, zijn of haar omgeving en de samenleving als geheel.

### Simpel overheidsbeleid en publieke voorzieningen

Zorg dat de regels rond toegang en gebruik van publieke voorzieningen voor mensen met beperkte cognitieve en adaptieve vaardigheden helder en uitvoerbaar zijn. De ingewikkeldheid werkt verkeerd gebruik en niet-gebruik in de hand. Juist mensen die beperkt sociaal redzaam zijn ondervinden hiervan de nadelen, waardoor het beleid minder doeltreffend is. Daarom is het nodig dat regelingen waar mogelijk (sterk) vereenvoudigd worden en beter op elkaar aansluiten.

### Preventie

Signaleer onvoldoende sociale redzaamheid vroegtijdig om cumulatie van en/of multiproblematiek zoveel mogelijk te voorkomen. Faciliteer de basisbehoeften van mensen die onvoldoende sociaal redzaam zijn (onder andere wonen en werk). De overgang van onderwijs naar de arbeidsmarkt is een voorbeeld van een kwetsbaar traject waarbij preventieve ondersteunende maatregelen zinvol lijken. Het onderwijs lijkt een goede plek om een LVB en/of problemen met sociale redzaamheid te signaleren.<sup>83</sup> Om tijdige lichte ondersteuning te kunnen bieden moeten de mensen waar het om gaat namelijk wel in beeld zijn en blijven. Gemeenten hebben aangegeven een behoefte te hebben om mensen in beeld te houden na een intensief traject, een zogenaamde waakvlam-ondersteuning.

### Integrale ondersteuning

Zorg voor een tijdige, effectieve en passende ondersteuning van mensen met een LVB. Betrek daarbij alle relevante leefdomeinen en regel warme overdrachten. Aangezien mensen met een LVB vaak op meerdere leefdomeinen problemen hebben, is een passende ondersteuning waarbij verschillende disciplines en/of organisaties samenwerken vereist. Om dit op een slagvaardige manier uit te voeren is een goede manier van contact houden noodzakelijk (ook wanneer de ondersteuning is afgelopen) en het vermogen om de intensiteit van de ondersteuning (snel) naar behoefte te kunnen variëren. Een randvoorwaarde is een effectieve deling van relevante informatie op cliëntniveau tussen ketenpartners met inachtneming van de privacyregels. Het realiseren van een domein-overstijgende aanpak is nu (te) complex, onder andere omdat elk domein zijn eigen regels kent qua bekostiging, verantwoording, taakomschrijving, enzovoorts.

---

<sup>83</sup> Ministerie van Onderwijs Cultuur en wetenschap (2018)

### Betere toerusting van professionals

Zorg dat dienstverleners mensen met een LVB (tijdig) herkennen, en weten hoe ze vervolgens effectief kunnen communiceren en handelen. Het is van belang dat dienstverleners met hun cliënten duidelijk communiceren, hun problemen goed begrijpen, uitleg kunnen geven en hen zo nodig passende ondersteuning kunnen bieden. In de huidige situatie schieten vaardigheden vaak tekort, onder meer omdat opleidingen en trainingen hieraan geen of onvoldoende aandacht besteden. Met behulp van screeningsinstrumenten kunnen (daartoe geschoolde) professionals vaststellen of er sprake is van een vermoeden van (tijdelijk) functioneren op het niveau van iemand met een LVB.

### Passende communicatie

Zorg dat overheidsorganisaties zo duidelijk communiceren, dat ook mensen met een LVB de boodschap goed kunnen begrijpen. Dit zal ook voor mensen zonder een LVB positieve effecten hebben. Bevorder dat dit ook geldt voor de communicatie van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Begrijpelijke communicatie kan gerealiseerd worden door een lager taalniveau te gebruiken, meer mogelijkheden te bieden voor persoonlijk contact, meer gebruik te maken van symbolen en filmpjes, enzovoorts. Belangrijk is om bij het ontwikkelen van passende communicatie niet alleen gebruik te maken van experts, maar ook van ervaringsdeskundigen.

### Kennisontwikkeling

Bij dit IBO is duidelijk naar voren gekomen dat er nog onvoldoende betrouwbare gegevens over mensen met een LVB over een langere periode beschikbaar zijn. Er zou meer kennis ontwikkeld moeten worden met als doel meer inzicht in de populatie, zodat beleidsopties en ondersteuning in de toekomst beter met empirisch bewijs onderbouwd kunnen worden. Er zou een onderzoek gedaan moeten worden om de heterogeniteit en de levensloop van mensen met een LVB beter in beeld te krijgen. De maatschappelijke Business Case (mBC) en/of een Maatschappelijke Kosten en Batenanalyse (MKBA) biedt een logisch en praktisch instrument om de benodigde integrale aanpak handen en voeten te geven. Momenteel lopen er veel pilots naar het verbeteren van beleid; een synthese van de uitkomsten zou veel extra inzichten kunnen opleveren. Er is behoefte aan meer wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van en werkzame elementen binnen interventies; indien mogelijk via effectmetingen op basis van goed uitgevoerde, gerandomiseerde experimenten en pilots. Dit is echter niet altijd mogelijk of wenselijk, dan biedt 'Theory of change' onderzoek een oplossing. Daarnaast zou er meer aandacht kunnen komen voor wetenschappelijk onderzoek met als doel meer kennis en om ook de mBC te kunnen maken:

- Vergaar meer kennis over de kenmerken en verschillen van mensen met beperkte cognitieve en adaptieve vaardigheden die daardoor problemen in de sociale redzaamheid binnen verschillende domeinen ervaren;
- Onderzoek doeltreffende manieren van het bieden van nazorg (dit betreft ondersteuning die over alle domeinen kan gaan) en contact houden in verschillende domeinen;
- Onderzoek en experimenteer hoe lokale sociale structuren (formele en informele netwerken) voor mensen met problemen in de sociale redzaamheid kunnen worden versterkt en hoe zij daarin actief kunnen participeren;

- Onderzoek welke prikkels voor mensen met problemen in de sociale redzaamheid positief en negatief werken. Hierbij zou meer gebruik moeten worden gemaakt van gedragseconomie, rekening houdend met de kenmerken van mensen met (een risico op) een LVB.



## Bijlage 4: Geraadpleegde deskundigen en andere betrokkenen

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>
Andries Lever	Vereniging LFB
Angela Jutte	Vereniging LFB
Anika Bexkens	Universiteit Leiden
Anne-Greet	WRR
Annemarie Faber	Gemeente Almere
Ans Broelman	Vereniging LFB
Caron Landzaat	Vereniging LFB
Christiaan Slooff	Gemeente Rotterdam
Christophe Geuskens	Divosa
Coki Janssen	Reclassering Nederland
Conny Kooijman	Vereniging LFB
Daniëlle Dijs	Middin
Danielle van Maanen	Praktijkschool De Poort
Danny Verstallen	Vereniging LFB
Dave Bast	Vereniging LFB
Dirk Verstegen	VOBC/Landelijk Kenniscentrum LVB
Dorien Graas	Windesheim
Eelco Hosman	Vereniging LFB
Erica Aldenkamp	Poli+
Erie Merkus	VOBC/Landelijk Kenniscentrum LVB
Fred Dukkkel	Gemeente Den Haag
Gertru Diender	Gemeente Leiden
Hans Willemsen	Cordaan
Hendrien Kaal	Hogeschool Leiden
Hennie Duteweert	Gemeente Zwolle
Idman Nur	Vereniging LFB
Inge Oreel	NCJ
Jacqueline Moelands	Vereniging LFB
Jan Dirk de Jong	Hogeschool Leiden
Jannelien Wieland	Poli+
Jeffrey van den Oudenalder	Vereniging LFB
Joanneke van der Nagel	Tactus verslavingzorg en Avelijn
Johan de Vries	Gemeente Amsterdam
Leida Rasing	Gemeente Den Bosch
Lieke Bartels	Reclassering Nederland
Lieke van der Meulen	NCJ
Maartje van der Rijt	VGN
Maroesjka van Nieuwenhuijzen	Expertisecentrum William Schrikker
Michiel Vermaak	Jouw Dokter
Michiel Zeeuw	Vereniging LFB
Micky Hermes	Vereniging LFB
Neomi van Duijvenbode	Tactus verslavingszorg
Niels Mittertreiner	Vereniging LFB
Paul Hofstra	Rekenkamer Rotterdam

Peter Nouwens	TU
Petri Embregts	TU
Philip ten Cate	Ministerie van VWS
Rina Beers	Federatie Opvang
Roeland van Geuns	Hogeschool van Amsterdam
Roland van As	Gemeente Rotterdam
Rosine van Dam	Hogeschool van Amsterdam
Ruud van de Tillaar	Kredietbank Limburg
Saskia van Brenk	Gemeente Almere
Suzan Daamen	De Uitvoeringsbrigade
Tessa van Zonneveld	Ministerie van VWS
Tim van Zanten	Vereniging LFB
Ton Wilthagen	TU
Vera van Uden	UWV
Will Tiemeijer	WRR
Xavier Moonen	UvA

## Bijlage 5: Beleidsinzet

De Rijksoverheid voert geen specifiek op mensen met een LVB gericht beleid. De beleidsinzet van de Rijksoverheid waarvan mensen met een LVB baat hebben wordt gekenmerkt door domein-overstijgende, op ondersteuning van kwetsbare groepen gerichte programma's. Dit is een resultante van de kenmerken van de mensen met een LVB, die vaak te maken hebben met multiproblematiek en de in recente jaren ingezette decentralisaties in het sociaal domein. Onderstaand volgt een overzicht van beleidsinzet door de bij dit IBO betrokken departementen.

### **Ministerie van VWS.**

De beleidsinzet van VWS is gericht op alle Nederlanders, waaronder mensen met een LVB. Daarbij wordt er regelmatig interdepartementaal gewerkt aan inzet voor kwetsbare groepen. Het ministerie werkt met generieke wetgeving, maar soms is er extra inzet nodig voor kwetsbare groepen. Eerst wordt beschreven wat VWS specifiek voor mensen met een LVB doet. Daarna worden beleidsonderwerpen en acties genoemd die voor grotere/andere groepen gelden, maar waar mensen met een LVB ook veel aan hebben. De Wmo, de Wlz en de Zvw blijven hier buiten beschouwing.

Het koppelen van middelen aan het beleid is soms lastig. Voor sommige onderdelen is geen geld nodig, voor andere kleine bedragen in het kader van een groot programma.

#### Programma Sociaal domein, traject mensen met een LVB

Met de gemeente Zwijndrecht en de sociale dienst Drechtsteden en het ministerie van SZW wordt gewerkt aan knelpunten op uitvoeringsniveau voor mensen met een LVB. Doel is verbetering van de dienstverlening aan mensen met een LVB. Kosten (door BZK) € 150.000.

#### Clïëntondersteuning

In het kader van het programma Volwaardig Leven worden pilots op het gebied van cliëntondersteuning gedaan voor vijf groepen. Doel van de pilots is het ontwikkelen en testen van gespecialiseerde cliëntondersteuning. Een van deze groepen is 'mensen (en hun naasten) met (licht) verstandelijke beperkingen en ernstige gedragsproblematiek'.

Daarnaast worden in het sociaal domein pilots naar cliëntondersteuning uitgevoerd. Er wordt eerst onderzocht of er behoefte is aan het gespecialiseerde cliëntondersteuning voor bepaalde groepen. Een van de groepen waar naar gekeken wordt is de groep jongeren met een (licht) verstandelijke beperking, eventueel ook met enige psychische of gedragsproblemen, zonder sterk netwerk.

Middelen totale aanpak cliëntondersteuning is € 55 miljoen. Een (klein) deel daarvan is bestemd voor deze pilots.

#### Gewoon Bijzonder (2015-2018)

Het Nationaal Programma Gehandicapten 'Gewoon Bijzonder' ontwikkelt, verspreidt en past kennis toe om zorg en ondersteuning voor mensen met een verstandelijke beperking, meervoudige beperking of niet-aangeboren hersenletsel te verbeteren. Met als doel dat mensen met een (verstandelijke) beperking met grotere

zelfstandigheid en meer zeggenschap kunnen functioneren in de samenleving. In dit programma is een ronde met gemeenten uitgevoerd, specifiek gericht op mensen met een LVB. 11 Projecten zijn inmiddels afgerond. Maximaal € 50.000 per project. De projecten hadden betrekking heel diverse onderwerpen als financiële zelfredzaamheid, begrijpelijke taal, e-learning herkennen van mensen met een LVB, onderzoek naar kritische kruispunten in het leven van jongeren met een LVB en hoe hen te ondersteunen.

#### Aanpak personen met verward gedrag

De aanpak van personen met verward gedrag wordt de komende twee jaar (tot 2021) samen met de ministeries van JenV, BZK en de VNG verbreed naar een aanpak voor kwetsbare groepen (waaronder personen met verward gedrag en mensen met een LVB). Hierbij is de persoonsgerichte benadering het uitgangspunt. Gemeenten en hun partners in de regio worden actief ondersteund en er wordt gestimuleerd verbindingen te leggen binnen de regio's, tussen de regio's onderling en de relevante landelijke programma's. Preventie en vroegsignalering op wijkniveau hebben daarbij prioriteit. Het uitbreiden en versterken van integrale wijkteams blijft onverminderd noodzakelijk, zodat mensen, ook met een LVB, tijdig kunnen worden begeleid naar passende zorg, om eventuele escalatie te voorkomen.

Om de samenwerking tussen het justitiële domein, het zorgdomein en het gemeentelijke domein (sociaal domein, lokale veiligheid) te bevorderen op het thema LVB heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid € 250.000 beschikbaar gesteld. Hiermee is een gezamenlijke subsidieoproep opgezet vanuit het ZonMw actieprogramma personen met verward gedrag en Gewoon Bijzonder, het nationaal programma gehandicapten, gericht op het ontwikkelen van integrale aanpakken die eveneens interessant zijn voor en overdraagbaar zijn naar andere gemeenten.

#### Beschermd wonen/opvang

Onder daklozen en mensen die beschermd wonen zitten ook mensen met een LVB. Voor MO en BW hebben we nu een meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang waarmee we de lokale en regionale organisaties gaan ondersteunen om de implementatie van het advies van de commissie Dannenberg te kunnen versnellen. De doelgroep is niet expliciet in de meerjarenagenda benoemd. Tijdens de begrotingsbehandeling (VWS) is toegezegd dat in het uitvoeringsprogramma – dat op dit moment wordt opgesteld – expliciet zal worden gekeken naar deze behoeften van deze doelgroep. Voor de totale uitvoering van de meerjarenagenda is ongeveer € 8 miljoen beschikbaar (€ 2 miljoen voor de jaren 2018 t/m 2021).

#### Programma Geweld hoort nergens thuis en Samen tegen Mensenhandel

Mensen met een LVB zijn ook extra kwetsbaar voor kindermishandeling en huiselijk geweld (waaronder seksueel geweld) Het programma Geweld hoort nergens thuis gaat in gesprek met Halt, de Raad voor de Kinderbescherming, politie en professionals bij Veilig Thuis over hoe de verbetering van de herkenning van LVB van mensen kan verbeteren.

Ook als het gaat om seksuele uitbuiting geven de betrokken partijen bij de aanpak van mensenhandel aan dat mensen met een LVB vaak slachtoffer zijn en moeilijk uit de invloedssfeer van mensenhandelaren te houden zijn. Daarom investeert VWS in methodiekontwikkeling voor zorg en opvang van slachtoffers van loverboys (seksuele uitbuiting) en daarbinnen met specifieke aandacht voor jongens/mannen.

In 2017 hebben het landelijk kenniscentrum LVB en GGZ-Nederland handreikingen en andere instrumenten voor zorginstellingen in de jeugdzorg aangevuld voor toepassing door instellingen gericht op LVB-slachtoffers en slachtoffers met psychische problematiek. VWS is voornemens een subsidie te verstrekken om deze kennis goed ingebed te krijgen bij de instellingen.

#### Kinderen van ouders met een LVB

De directie Jeugd van VWS gaat met een aantal gemeenten verkennen of zij een call willen indienen in het nieuwe programma van de academische werkplaatsen over hoe de kinderen van ouders met een LVB gesignaleerd (kunnen) worden en wat voor ondersteuning deze kinderen nodig hebben om zich goed en gezond op te groeien in een veilige thuissituatie waar ze kind kunnen zijn.

#### 18+/18-

Het VOBC en de VGN hebben deze zomer gezamenlijk een expertbijeenkomst georganiseerd om actuele knelpunten en de oplossingsrichtingen scherper te krijgen. In deze expertbijeenkomst is door de deelnemers vastgesteld dat tijdelijk beschermd wonen voor jongvolwassenen met een LVB meer aandacht vraagt. VWS zal samen met VNG, VGN en anderen betrokken partijen hiervoor een handreiking ontwikkelen. Naar aanleiding van deze expertbijeenkomst heeft het CIZ binnen de organisatie actie ingezet om meer aandacht te vragen de toepassing van uitzondering op de toegangscriteria in de Wlz voor jeugdigen met een LVB om hun behandeling te kunnen continueren.

#### Pilots transitiecoach LVB

In 2017-2018 hebben het Kenniscentrum Kinder- en Jeugdpsychiatrie (KJP) en de instellingen Karakter, de Banjaard en Koraalgroep samen een pilot uitgevoerd met de nieuw ontwikkelde functie 'transitiecoach LVB'. Deze nieuwe functie is vormgegeven met de input van jongeren en ouders. Hen is gevraagd hoe deze jongeren het best ondersteund kunnen worden bij de transitie naar volwassenheid. De coach is geen behandelaar maar bereidt de jongeren met LVB en hun ouders geleidelijk voor op veranderingen in het leven. De ervaringen van jongeren en de professionals waren positief. Deze pilot gaan over in een vervolgfase in 2019, waarin de opleiding (e-learning) van coaches wordt doorontwikkeld en zijn natuurlijk met nieuwe jongeren aan de slag gaan ([www.transitiecoach-lvb.nl](http://www.transitiecoach-lvb.nl)).

#### Toegankelijkheid sociaal domein, onderzoek door samenwerkende Inspecties Sociaal domein

De inspecties van Toezicht Sociaal Domein onderzochten in 2017 samen met ervaringsdeskundigen vijf gemeenten: Amsterdam, Goes, Utrecht, Weststellingwerf en Winterswijk. Het burgerperspectief stond centraal door inzet van ervaringsdeskundigen in alle fase van het onderzoek. Daarbij is nauw samengewerkt met de LFB, de cliëntenorganisatie van en door mensen met een licht verstandelijke beperking. Mensen met een licht verstandelijke beperking hebben eerst aangeven wat voor hen belangrijk is. Dat waren 6 punten waarop is getoetst. Daarna zijn ze als mystery guest op pad gegaan met hulpvragen en hebben aan de gemeente zelf hun ervaringen verteld. Deze ervaringen zijn opgenomen in de website [www.toegangsociaaldomein.nl](http://www.toegangsociaaldomein.nl). Er staan ook tips en hulpmiddelen die gemeenten kan helpen om de toegang voor mensen met een licht verstandelijke beperking laagdrempeliger te maken.

*Aanpalende trajecten*Beperkte gezondheidsvaardigheden

Mensen hebben verschillende gezondheidsvaardigheden nodig:

- functionele vaardigheden - lezen en schrijven, rekenen, informatie verwerken
- interactieve en psychologische vaardigheden - abstract denken, reflecteren, heldere communicatie, zelfvertrouwen, motivatie
- kritisch vermogen - het vermogen om eigen regie te voeren, zelfmanagement, medicijngebruik, adviezen in eigen bestaan inpassen.

Eén op de drie Nederlanders heeft problemen met het kunnen vinden, begrijpen, beoordelen en/of toepassen van informatie. Beter aansluiten bij wat burgers kunnen, levert kwalitatief betere en doelmatiger zorg op. Daarom verbindt VWS gezondheidsvaardigheden aan zoveel mogelijk relevante beleidsthema's, zoals samen beslissen. Ook maakt VWS zich bijv. sterk voor begrijpelijke polisvoorwaarden van verzekeraars, heeft VWS een netwerk met veldpartijen opgericht om digitale informatievoorziening aan patiënten op terrein van geneesmiddelen te verbeteren en de extra middelen voor levensbrede cliëntondersteuning van burgers sluiten hierbij aan. In programma Uitkomstgerichte zorg en in rapport Zorg op de Juiste Plek wordt het onderwerp ook meegenomen. Daarnaast heeft VWS o.a. aan Pharos middelen beschikbaar gesteld om uitwisseling van kennis en ervaring tussen diverse partijen te stimuleren via [www.gezondheidsvaardigheden.nl](http://www.gezondheidsvaardigheden.nl) van de Alliantie Gezondheidsvaardigheden. Na het onderzoek 'Zorg op maat' is recent nieuw onderzoek verschenen waarin wordt geconstateerd dat drie op de vier zorgverleners regelmatig wordt geconfronteerd met uitdagingen in het contact met patiënten met beperkte gezondheidsvaardigheden.

Alles is Gezondheid

Onderdeel van het preventie Programma. Twee pledges richten zich op gezondheidsvaardigheden en taal van de alliantie gezondheidsvaardigheden en de alliantie gezondheid en geletterdheid.

Pharos

Pharos is het landelijk Expertisecentrum Gezondheidsverschillen. Zij zet haar kennis in met het oog op gezondheid en kwaliteit van zorg voor iedereen. Zij ziet haar doelgroep als experts en praat met hen over wat nodig is om de zorg en ondersteuning toegankelijk te maken. Ook het toepasbaar maken van instrumenten en interventies is daarin van belang.

Pharos ontvangt een instellingssubsidie voor het geheel aan activiteiten op het gebied van gezondheidsverschillen circa € 4,5 miljoen per jaar. Een onderdeel daarvan zijn de activiteiten die ze doen in het kader van beperkte gezondheidsvaardigheden. Mensen met een LVB hebben vaak beperkte gezondheidsvaardigheden. De activiteiten richten zich vooral op begrijpelijk maken van communicatie en het toepasbaar zijn van instrumenten en interventies. Samen met onder meer taalambassadeurs worden interventies en instrumenten getest.

Actieprogramma Kansrijke Start

Het programma Kansrijke Start zet zich in op extra ondersteuning voor kwetsbare ouders waar, al dan niet tijdelijk, sprake is van een kwetsbare opvoedsituatie, rondom bewust zwanger worden, een gezonde zwangerschap en veilig ouderschap.

Hierbij gaat het om de 1<sup>e</sup> 1000 dagen. Het programma is eind september 2018 naar de Tweede Kamer gestuurd. Doel van het programma is meer kinderen een kansrijke start te geven. Het programma richt zich niet specifiek op mensen met een LVB, maar deze worden door het programma wel bereikt. Onderdeel van het programma is de landelijke uitrol van 'Nu niet zwanger'. In deze aanpak wordt op vrijwillige basis gesproken met kwetsbare vrouwen met een kindwens over seksualiteit en anticonceptie en de consequenties van zwangerschap en ouderschap. Na deze gesprekken kiezen vrouwen vaak vrijwillig voor langdurig anticonceptiegebruik. Voor de uitvoering van het programma is € 41 miljoen beschikbaar voor de looptijd van het programma (2018-2021).

#### Begrijpelijke informatievoorziening over geneesmiddelen

In opdracht van VWS heeft het Nivel in 2016 onderzoek gedaan naar de behoeften van patiënten als het gaat om de informatievoorziening over geneesmiddelen. Het onderzoeksrapport concludeert onder andere dat de schriftelijke en digitale informatie korter, duidelijker, begrijpelijker en meer overzichtelijk kan worden aangeboden. Vooral voor de bijsluiter valt in dit opzicht winst te behalen. Ook zijn er culturele verschillen in hoe patiënten tegen geneesmiddelen aankijken en verschillen in gezondheidsvaardigheden van patiënten. Mensen met beperkte gezondheidsvaardigheden hebben vaak een andere manier nodig waarop informatie over geneesmiddelen wordt gepresenteerd. Het gaat hierbij om een derde tot de helft van de patiënten.

Het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen is verzocht op zoek te gaan naar eenvoudige alternatieven voor de bijsluiter die beter passen bij de mogelijkheden van de patiënt. Het CBG werkt momenteel samen met onder andere Pharos om de bijsluiter beter leesbaar en begrijpelijker te maken.

Ook heeft VWS de opdracht gegeven aan het CBG om de digitale informatie over geneesmiddelen begrijpelijk te ontsluiten op reeds bestaande websites. Dit gebeurt in 'het Netwerk Patiënteninformatie', waar de vier websites thuisarts.nl (NHG), apotheker.nl (KNMP), de geneesmiddeleninformatiebank (CBG) en de website van het Lareb, gezamenlijk worden voorzien van begrijpelijke informatie en deeplinks naar elkaar. Zo wordt het voor de patiënt eenvoudig om eenmaal op één van de website, te navigeren een andere website om zo bij de juiste en betrouwbare informatie terecht te komen. In het netwerk zijn naast de NHG, KNMP, CBG en Lareb ook Pharos, Patiëntenfederatie Nederland en Nivel aangesloten met een adviserende rol vanuit hun expertise.

Om begrijpelijke informatie over geneesmiddelen aan te bieden die voor iedereen beschikbaar is, loopt sinds eind 2018 de aanbesteding om animaties met geneesmiddeleninformatie te ontwikkelen. Informatieoverdracht via animatievideo's sluit aan bij de behoefte die er is om eenvoudigere betrouwbare alternatieven voor de bijsluiter te ontwikkelen en breed te ontsluiten. De animaties zullen eenvoudig digitaal vindbaar worden via de website van het netwerk.

#### Onbeperkt Meedoen

Het programma Onbeperkt Meedoen richt zich op de implementatie van het VN-verdrag inzake rechten van de mens met een handicap. Kern van dat programma is dat mensen naar eigen wens en vermogen mee kunnen doen in de samenleving. Het programma richt zich op alle soorten beperkingen, waaronder LVB. Onder meer het doel om stapsgewijs het aantal toegankelijke websites en apps te vergroten en informatievoorziening van uit overheden en andere partijen toegankelijker en

begrijpelijker te maken, draagt bij aan het wegnemen van drempels voor mensen met een LVB.

### Tel mee met Taal

Het ministerie van OCW, SZW, BZK en VWS voeren samen het actieprogramma Tel mee met Taal uit. In maart 2019 is het vervolg van Tel mee met Taal aangekondigd, looptijd 2020 tot en met 2024. Tel mee met Taal richt zich op het voorkomen en bestrijden van laaggeletterdheid. Daar ligt een sterke verbinding met mensen met een LVB.

### **Ministerie van SZW**

De beleidsinzet van SZW is met name generiek gericht op mensen (met arbeidsbeperkingen) met afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met schuldenproblematiek. Mensen met een LVB maken vaak deel uit van deze doelgroepen. Ten behoeve van deze doelgroepen worden door SZW de volgende initiatieven ontplooid:

- Het specifiek op mensen met arbeidsbeperkingen gericht beleid met als oogmerk om ze aan het werk te helpen is uitgewerkt in de Kamerbrief Uitwerking breed offensief van 20 november 2018 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/20/kamerbrief-uitwerking-breed-offensief>).
- Vanuit de subsidieregeling Armoede en Schulden (of volledig: Regeling ter stimulering van activiteiten die een duurzame bijdrage leveren aan het tegengaan van armoede- en schuldenproblematiek (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0035291/2017-12-29> ) wordt subsidie verleend aan een aantal projecten die gericht zijn op mensen met een LVB. De regeling richt zich onder andere op "de ondersteuning van mensen die moeite hebben om mee te doen in de maatschappij". In dit kader zijn de volgende projecten zijn relevant:
  - St. Mee Utrecht Gooi & Vecht
    - o Smart met Geld
  - MEE NL
    - o Financiële vaardigheden trainen bij jongeren in het speciaal onderwijs (praktijkonderwijs)
  - Hogeschool Amsterdam
    - o Interventies gericht op herkennen en omgaan met LVB problematiek
  - Stichting Stimulansz
    - o Preventie schulden licht verstandelijk beperkte mensen
- Daarnaast wordt subsidie verstrekt aan Schouders Eronder (Divosa, Landelijke Cliëntenraad, NVVK, Sociaal Werk Nederland en VNG (<https://www.schouderseronder.nl/> ) voor kennisontwikkeling, innovatie en professionalisering in de schuldhulpverlening. Schouders Eronder heeft onder andere themabijeenkomsten voor schuldhulpverleners in heel het land georganiseerd over deze doelgroep.
- Ook vanuit het programma Vakkundig aan het Werk (SZW, Divosa, VNG, UWV en VWS) worden door ZonMw projecten gestuurd met aandacht voor of gericht op mensen met een verstandelijke beperking. (<https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek->



[resultaten/preventie/programmas/programma-detail/vakkundig-aan-het-werk/projecten/](#)

- In de Tweede Kamer brief over de Brede Schuldenaanpak is een samenvatting van al deze initiatieven opgenomen.  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/23/kamer-brief-brede-schuldenaanpak>

#### Programma sociaal domein

Dit programma wordt met gemeenten en andere departementen uitgevoerd. Met name het thema mensen met een LVB (project Zwijndrecht : Weet wat je kan) is in dit kader van belang.

#### **Ministerie van JenV**

##### *Regulier beleid*

Er is sprake van een oververtegenwoordiging van mensen met een LVB in de strafrechtketen. LVB zien we daarom op veel onderwerpen/terreinen van JenV terug. LVB wordt vanuit JenV perspectief niet gezien als een apart probleem dat kan worden opgelost. Het is iets wat overal terugkomt en waarmee daarom binnen bestaand beleid rekening gehouden moet worden.

De oververtegenwoordiging van mensen met een LVB in de strafrechtketen is wel aanleiding voor JenV om meer richting te geven aan het 'LVB-proof' maken van de strafrechtketen. Dit doen we aan de hand van een met de ketenpartners uit de strafrechtketen gezamenlijk opgestelde visie en werkplan. Dit vertaalt zich concreet in de volgende vier speerpunten waarlangs wordt gewerkt:

1. Bewustwording: de partners in de strafrechtketen zijn ervan bewust dat aandacht besteed dient te worden aan de mogelijkheid dat een persoon een LVB heeft;
2. Signaleren: ketenpartners signaleren op een actieve en betrouwbare wijze of er sprake is van een LVB. Daar waar mogelijk wordt deze signalering ook met andere ketenpartners gedeeld;
3. Communiceren: ketenpartners communiceren op het niveau van de justitiabelen met een LVB. Justitiabelen met een LVB moeten begrijpen hoe het strafproces werkt en wat er tegen hen wordt gezegd;
4. Interveniëren: straffen moeten aansluiten op het niveau van justitiabelen met een LVB om de gewenste effecten te bereiken. Hier nog noemen: Baat het niet, dan schaadt het wel? Daarnaast moeten interventies voor justitiabelen met een LVB snel volgen op het delictgedrag. Hoe sneller de sanctie volgt, hoe makkelijker het voor justitiabelen met een LVB is het verband te zien tussen het delict en de sanctie.

Via deze lijnen ondersteunen wij incidenteel met projectsubsidies e.d. om ketenpartners in staat te stellen voldoende rekening te kunnen houden met een LVB in hun werkzaamheden. Wij bekostigen geen structurele werkzaamheden op dit gebied of structurele activiteiten die hieraan bij moeten dragen. Omdat wij op deze manier de strafrechtketen 'LVB-proof' maken, investeren wij vooral in de voorkant van de strafrechtketen. Door justitiabelen met een LVB tijdig te herkennen, kan snel de juiste bejegening en aanpak worden toegepast. Dit moet helpen de recidive en instroom van mensen met een LVB te verminderen.

In 2018 heeft JenV subsidie verstrekt via ZonMw voor 12 lokale initiatieven om gericht integrale aanpakken die de verbinding tussen veiligheids-, zorg- en sociaal

domein bevorderen. Het doel daarvan is om zo betere hulp te kunnen bieden aan mensen met een LVB. Deze projecten worden/zijn de eerste helft van 2019 afgerond.

Daarnaast lopen er verschillende projecten vanuit Koers en Kansen:

- Actiecentrum Veiligheid en Zorg gemeente Amsterdam: PIBW (combinatie van detentie (PI) en beschermd/begeleid wonen (BW)). Opstellen van een businesscase om nut en noodzaak te onderzoeken van een voorziening (PIBW) met een vernieuwende combinatie tussen straf en zorg;
- Exodus/Philadelphia: Resocialisatie gedetineerden met een LVB. Behandeling en re-integratie ontwikkelen specifiek voor justitiabelen met LVB, door kennis over LVB (Philadelphia) en justitiabelen (Exodus) effectief te combineren en passend woon- en zorgaanbod aan te bieden;
- Fivoor/Middin: Forensische Modulair Pakket Thuis. Vanuit behandel- en begeleidingsoogpunt mensen met LVB ondersteunen bij terugkeer in de samenleving na het strafrechtelijk kader. Met passende woon- en zorgvormen maatschappelijk risico op delictgedrag voorkomen en uitstroom bewerkstelligen naar passende omgeving met minder geïndiceerde zorg.

#### Aanpak personen met verward gedrag

In het kader van de aanpak 'Verwarde Personen' gaat VWS samen met JenV, de VNG en het schakelteam in de stuurgroep zorg- en veiligheidshuizen stimuleren dat bij zorg- en veiligheidshuizen aandacht is voor mensen met een LVB. Daarnaast besteedt het schakelteam samen met relevante partners aandacht aan hoe de vroegtijdige herkenning van mensen met een LVB kan worden verbeterd en welk aanvullend instrumentarium of scholing nodig is. Om de samenwerking tussen het justitiële domein, het zorgdomein en het gemeentelijke domein (sociaal domein, lokale veiligheid) te bevorderen op het thema LVB heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid € 250.000 beschikbaar gesteld. Hiermee is een gezamenlijke subsidieoproep opgezet vanuit het ZonMw-actieprogramma personen met verward gedrag en Gewoon Bijzonder, het nationaal programma gehandicapten, gericht op het ontwikkelen van integrale aanpakken die eveneens interessant zijn voor en overdraagbaar zijn naar andere gemeenten.

#### Programma Geweld hoort nergens thuis

Het programma gaat in gesprek met Halt, de Raad voor de Kinderbescherming, politie en professionals bij Veilig Thuis over hoe de verbetering van de herkenning van LVB van mensen kan verbeteren. Aan dit punt wordt vanuit het reguliere beleid al grotendeels invulling gegeven door JenV. Waar nodig wordt de verbinding gezocht met het Programmteam.

### **Ministerie van BZK**

#### Tel mee met Taal

Tel mee met Taal (TmmT) is een rijksbreed programma en richt zich op het bevorderen van basisvaardigheden (lezen, schrijven, rekenen en digitale vaardigheden) en het voorkomen van achterstand. Doelgroep zijn laaggeletterde volwassenen. De ministeries van OCW, SZW, VWS en miv 2019 BZK zijn betrokken bij dit programma. Bij BZK gaat het specifiek om de digitale vaardigheden. In de doelgroep van laaggeletterden zitten ook mensen met een licht verstandelijke

bepanking. TmmT richt zich op mensen die leerbaar zijn, maar is niet dwingend in het niveau dat mensen moeten behalen. Elke vooruitgang is goed. Verder wordt er bij BZK hard gewerkt aan de verbetering van de dienstverlening, het toegankelijk en begrijpelijk maken van onze diensten. Dit is niet specifiek voor mensen met een LVB, maar voor alle burgers en daardoor profiteren mensen met een LVB ook.

#### Campagne Direct duidelijk

BZK is onderdeel van het landelijke Netwerk Begrijpelijk Overheid. Dit netwerk is in 2018 gestart met de landelijke campagne Direct duidelijk, heldere overheidscommunicatie. Doel van deze campagne is overheidsorganisaties stimuleren tot en helpen bij het gebruik van duidelijke overheidstaal. Daartoe:

- is een online toolkit ingericht ([www.directduidelijk.nl](http://www.directduidelijk.nl)) met bijbehorende nieuwsbrief,
- worden regionale netwerkbijeenkomsten en een landelijk congres georganiseerd,
- kunnen overheidsorganisaties zich aansluiten door de Direct duidelijk-deal te ondertekenen,
- worden 2 prijzen uitgereikt: voor de best schrijvende ambtenaar en voor de beste aanjager van Direct duidelijk-taalbeleid binnen een overheidsorganisatie. Zie <https://directduidelijk.nl/sites/default/files/2018-10/direct-duidelijk-visietekst.pdf>

#### **Ministerie van OCW**

Jongeren zijn leerplichtig tot het schooljaar waarin zij 16 jaar worden, daarna geldt tot hun 18e een kwalificatieplicht. Jongeren met een LVB doorlopen niet altijd een 'reguliere' onderwijsroute. De onderwijsvormen op de niet-reguliere routes zijn:

1. Speciaal basisonderwijs (sbo)
2. Speciaal onderwijs (so)
3. Voortgezet speciaal onderwijs (vso)
4. Praktijkonderwijs (pro)
5. Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)
6. Entreeopleiding /mbo niveau 1

#### *Speciaal basisonderwijs (sbo)*

Op het sbo zitten leerlingen met leer en/of gedragsproblemen. Het sbo is ontstaan uit het voormalige onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (mlk) en het onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom). Het is aannemelijk dat bij een belangrijk deel van deze leerlingen sprake is van (een risico op) een LVB.

#### *Speciaal onderwijs (so)*

Het so is ingedeeld in vier clusters van scholen gerelateerd aan de aard van de beperking van de leerlingen. In cluster 1 zijn de scholen voor leerlingen met een visuele beperking ondergebracht, in cluster 2 de scholen voor leerlingen met een auditief/communicatieve beperking, in cluster 3 de scholen voor leerlingen met een verstandelijke en/of fysieke beperking en in cluster 4 de scholen voor leerlingen met gedragsproblemen. Er zijn geen landelijk vastgelegde toelatingscriteria voor het so. Aangenomen wordt dat kinderen met (een risico op) een LVB zich overwegend bevinden op scholen in cluster 3 en beperkt in cluster 4.

*Voortgezet speciaal onderwijs (vso)*

Het vso is eveneens onderverdeeld in de hierboven genoemde clusters en binnen het vso zijn er drie uitstroomprofielen gerelateerd aan de uitstroombestemming van de leerlingen: dagbesteding, arbeidsmarkt en vervolgonderwijs. Het voortgezet speciaal onderwijs (vso) kent geen landelijk vastgelegde toelatingscriteria. Voor toelating van de leerlingen tot het vso wordt gekeken naar de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Het is aannemelijk dat bij een belangrijke component van deze leerlingen sprake is van (een risico op) een LVB.

*Praktijkonderwijs (pro)*

Het praktijkonderwijs leidt de leerling op voor wonen, werken, burgerschap en vrije tijd. Praktijkonderwijs bestaat uit een gedeelte waarin aangepast theoretisch onderwijs, persoonlijkheidsvorming en het aanleren van sociale vaardigheden worden verzorgd, en een gedeelte waarin de leerling wordt voorbereid op het uitoefenen van functies op de arbeidsmarkt. Praktijkonderwijs wordt zo veel mogelijk op basis van de kerndoelen verzorgd en is er op gericht dat leerlingen zo veel mogelijk het referentieniveau Nederlandse taal en het referentieniveau rekenen bereiken die voor het praktijkonderwijs zijn vastgesteld (wettelijk: niveau 1F, inspanningsverplichting, géén resultaatverplichting). Praktijkonderwijs bereidt de leerling voor op functies binnen de regionale arbeidsmarkt op een niveau dat ligt onder het niveau van de assistentopleiding. Het is aannemelijk dat bij een belangrijke component van deze leerlingen sprake is van (een risico op) een LVB.

*Vmbo/lwoo*

Lwoo-leerlingen hebben over het algemeen een IQ tussen 75 en 90. Een deel van de lwoo'ers zijn jongeren met (een risico op) een LVB.

*Entree-opleiding/mbo 1 en mbo2*

Het aandeel leerlingen met (een risico op) een LVB in het MBO is onbekend. Naar alle waarschijnlijkheid zitten de meest mensen met een LVB in het MBO op de entree-opleiding (niveau 1). Studenten vanaf niveau 2 worden opgeleid tot het behalen van een startkwalificatie. Een niveau waarmee je in principe een zelfstandige start kan maken op de arbeidsmarkt.

Daarnaast wordt er door OCW ook (mee)gewerkt aan domein overstijgende programma's, zoals:

- Kansen creëren voor minder zelfredzame jongeren: verschillende pilots om jongeren van 16-27 jaar te ondersteunen (VWS coördineert).
- Tel mee met taal/ laaggeletterdheid (zie ook inzet BZK).
- Brede schuldenaanpak (regie bij het ministerie van SZW).
- Het Programma sociaal domein (actielijn Kansen creëren voor minderzelfredzame jongeren)
- Interbestuurlijk Programma (onderdeel Merkbaar beter in het sociaal domein.)

In de kamerbrief Onderwijs en zorg heeft het ministerie van OCW daarnaast een aantal beleidsvoornemens uitgesproken om de geconstateerde tekortkomingen bij de ondersteuning van (onder meer) jongeren met (een risico op) een LVB tegemoet te treden. Ook is de aanpak Voortijdige schoolverlaters verbreed met 'jongeren in een kwetsbare positie': jongeren die (op dit moment) niet in staat zijn om een startkwalificatie te halen. Een deel van deze jongeren heeft naar alle waarschijnlijkheid een LVB.

### **Ministerie van Financiën**

De belastingdienst beoogt dat zoveel mogelijk mensen zichzelf kunnen redden bij het doen van hun (online) belasting- en toeslagzaken. Ze voert daartoe een generiek beleid gericht op mensen die ondersteuning nodig hebben. Dit doet ze samen met andere organisaties en helpers zoals bureaus, familie en/of vrienden en zoveel mogelijk in de buurt. Zo worden er bijvoorbeeld maatschappelijk dienstverleners ingezet om in bibliotheken spreekuren te houden waar mensen met vragen over belastingen en toeslagen terecht kunnen. Ook is er een kennisnetwerk opgezet om maatschappelijke organisaties en helpers te ondersteunen.

## Bijlage 6: Literatuurlijst

- American Psychiatric Association (2013), Beknopte overzicht van de criteria DSM-5. Amsterdam: Boom.
- Bovens M, Dekker P., Tiemeijer W., (2014) Gescheiden werelden? SCP en WRR.
- Friele, R.D., M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondejker, T.A. van Yperen en R. Hageraats (2018). Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie. Den Haag: ZonMw.
- CBS (2017) Worden we individualistischer? Nieuwsbericht 52, 23-12-17.
- CBS (2018a) Helpt leerlingen praktijkonderwijs haalt diploma. Nieuwsbericht 12-2-18.
- CBS (2018b) ICT, kennis en economie 2018.
- CBS en TNO (2017) Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2017.
- De Beer Y. (2016) Kompas lichtverstandelijke beperking
- De Graaf-Zijl M., Josten E, Eggink E, Bolhaar J, Ooms I, den Ouden A, Woittiez I (2015) De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025. CPB en SCP
- De Haan, J. Schrijver, E. Peters A. (2018) Oog voor mensen met een licht verstandelijke beperking? Vooronderzoek Programma sociaal domein: succesfactoren en knelpunten in het gemeentelijke uitvoeringsbeleid. Movisie
- De Jong J., van den Broek J., Vrij P. (2017) De maatschappelijke business case jongerenwerk voor gemeenten. "Eentje die het begrijpt", in opdracht van gemeente Aalsmeer; Participatie Advies
- De Wit, M., Moonen, X., Douma, J. (2011) Richtlijn Effectieve Interventies LVB: Aanbevelingen voor het ontwikkelen, aanpassen en uitvoeren van gedragsveranderende interventies voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking. Utrecht: Landelijk Kenniscentrum LVG.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2018), Infographic Gevangeniswezen 2018, Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Embregts, P. (2009). Zorg voor mensen met een verstandelijke beperking. Menslievende professionalisering in de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking. Arnhem: HAN University Press.
- Hofstede K, Rutgers E (2018) Levensverhalen van mensen met een lichte verstandelijke beperking. Eindrapportage Andersson Elffers Felix GV/490.
- Inspectie SZW (2018), 'Aan het werk, maar hoe lang?
- Jungmann N, Kaal H, den Hartogh V, Fermijn B (2018), LVB, schulden en werk. Verkenning van de ondersteuningsbehoefte van mensen met een licht verstandelijke beperking bij de aanpak van financiële problemen ter bevordering van hun arbeidsmarktparticipatie. Hogeschool Utrecht, Hogeschool Leiden, MEE NL en SCBM.
- Hart W. (2012) Verdraaide organisaties.
- Kaal H., Nijman H., Moonen X., (2012) De ontwikkeling van een screeningsinstrument 'Licht verstandelijke beperking' (LVB) voor volwassenen – stand van zaken 1 december 2012. Hogeschool Leiden.
- Kaal H., (2016) Prevalentie licht verstandelijke beperking in het justitiedomein. Hogeschool Leiden
- Keizer M., (2018) Lezen ≠ Begrijpen, Onderzoek naar leesvaardigheid onder mensen met financiële problemen. Rijksuniversiteit Groningen
- Larsen v., Lubbe M., de Boer L., (2014) Meta analyse MKBA's sociale (wijk)teams, Integrale aanpakken vergeleken in termen van kosten en baten; PBL

- Leidemeijer K, van Iersel J, Frissen J. (2018) Veerkracht in het corporatiebezit: Kwetsbare groepen en leefbaarheid. RIGO Research en Advies.
- Lünnemann K, Loeffen M, Stekete M, Hoefsloot T, Bel K (2017) Domein-overstijgende aanpak multiprobleemgezinnen. Radar Bureau voor sociale vraagstukken en Verwey-Jonker Instituut.
- Middin en Cordaan (2018) Methodisch kader LifeWise. Ondersteuning van mensen met een licht verstandelijke beperking en bijkomende complexe psychosociale problematiek.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018) Kamerbrief Digitale inclusie – iedereen moet kunnen meedoen, 12 december 2018.
- Moonen X. (2017) (H)erkennen en waarderen. Over het (h)erkennen van de noden van mensen met licht verstandelijke beperkingen en het bieden van passende ondersteuning. Universiteit van Amsterdam
- Jonker E., Schavemaker E., Overvest N. (2018) Maatschappelijke businesscase integrale aanpak voor mensen met een licht verstandelijke beperking in detentie
- Nouwens P., (2018), United by Diversity, Identifying Characteristics, Profiles and Support Needs of People with Mild Intellectual Disability or Borderline Intellectual Functioning. Tilburg University
- Pommer E., Boelhouwer J., Eggink E., Marangos, A.M., Ooms I. (2018), Overall rapportage sociaal domein 2017 SCP-publicatie 2018-28.
- Rebel (2017), Groei in de langdurige verstandelijke gehandicaptenzorg;
- Reulings P. (2018), Hoe toegankelijk is het sociaal domein voor mensen met een licht verstandelijke beperking? Sociaal Bestek 2018 nr 5.
- Rot E. (2013), Balans in Beeld
- Schalock R. et al. (2010), Intellectual disability: Definition, classification, and systems of support, Washington D.C.: American Association on Intellectual and Development Disabilities.
- Stichting Kennisnet (2014) LVB-jeugd en sociale media. Rapport over jongeren met een licht verstandelijke beperking en de risico's van sociale media.
- UWV (2016), Monitor Arbeidsparticipatie 2016.
- Van den Berg B., Heuts L, van Horssen C, Kruis G (2013), Ondersteuning van jongeren met een LVB. Regioplan publicatie 2313.
- Van Gennep A. (1997), Paradigma-verschuiving in de visie op zorg voor mensen met een verstandelijke handicap. Inaugurale rede, Universiteit Maastricht , Februari 1997.
- Van Karnebeek C. (2002), Mental retardation: diagnostig studies on aetiology, Universiteit van Amsterdam.
- VN (2006) Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, New York, inwerkingtreding Nederland 14 juli 2016.
- Vrij P., Kaal H., (2015), Licht verstandelijke beperking in detentie. Een handreiking voor medewerkers van DJI in de omgang met gedetineerden met een LVB.
- Vrooman C., Gijsberts M, Boelhouwer J., (2014), Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014. SCP-publicatie 2014-33.
- Waterreus I, van der Steeg M. (2015) ESB Gedragsinzichten benutten voor beter onderwijsbeleid.
- Werkgroep Kinderen van Verstandelijk Beperkte Ouders (KVBO), [www.kvbo.nl](http://www.kvbo.nl).
- Woittiez I, Ras M., Oudijk D., (2012), IQ met beperkingen. SCP-publicatie 2012-9.
- Woittiez I, Ras M, Putman L, Eggink E, van der Kwartel A (2014a), Hoe vaak komt een verstandelijke beperking voor?, beschikbaar op [www.nationaalkompas.nl](http://www.nationaalkompas.nl).
- Woittiez I., Putman L., Eggink E., Ras M. (2014b), Zorg beter begrepen. SCP-publicatie 2014-36.

Woittiez I., et al. (2019), Het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking: een schatting. SCP-publicatie 2019-6.

WRR (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR-rapport no. 97.