

Stapelings- problematiek in het sociale domein

HARRY KRUITER
FLOOR KELLERMAN

Stapelings- problematiek in het sociale domein



HARRY KRUITER / FLOOR KELLERMAN

Voorwoord

Hoe volgen we op een goede wijze de voortgang die we maken met de transformatie in het sociaal domein? Deze vraag is vanaf de decentralisaties een belangrijk thema geweest. In eerste instantie ging het daarbij vooral om het verkrijgen van betrouwbare cijfers en om het meten van de ontwikkelingen op basis van een set van indicatoren. Deze zoektocht heeft geresulteerd in bijvoorbeeld de gemeentelijke monitor sociaal domein en de landelijke rapportage sociaal domein.

Al snel bleek dat we behoefte hebben aan een andere en bredere wijze van kunnen volgen van de transformatie. Een wijze die het ook mogelijk maakt te reflecteren op de voortgang, inzichten op te doen, te leren en op basis daarvan vervolgstappen te kunnen zetten om de transformatie te bevorderen. Dat vormde de aanleiding tot het starten van een traject 'Volgen, Spiegelen en Leren' in het kader van het programma sociaal domein.

Eén van de grote wensen was het beter en anders zicht krijgen op stapelingsproblematiek. Immers een groep mensen heeft te maken met een combinatie van verschillende problemen en komen juist door deze combinatie lastig vooruit. Met slechts inzicht krijgen in het gebruik van de voorzieningen, zoals geboden in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein en de Overall rapportage Sociaal Domein, lukte het niet om de achterliggende problematiek in beeld te krijgen en daarmee ook aanknopingspunten te krijgen om deze problematiek aan te pakken.

Dit vormde de aanleiding om het Instituut voor Publieke Waarden te vragen om een verkennend onderzoek te doen naar stapelingsproblematiek. Op basis van hun eigen jarenlange ervaring analyseren zij aan de hand van casuïstiek vormen van problematische stapeling die zij veel zijn tegengekomen. Ze maken een schatting van de omvang van deze problematiek, doen suggesties hoe je deze groepen beter in beeld kunt krijgen en wat er nodig is om deze problematiek aan te pakken. Een analyse van uitsluitingsmechanismen brengt in beeld hoe systeemkeuzes nu hulpverlening en/of ondersteuning belemmert. Op basis van een afweging van kosten, betrokkenheid en legitimiteit biedt IPW tenslotte verschillende handelingsperspectieven.

Met deze andere wijze van volgen, spiegelen en leren, uitgewerkt in dit rapport, bieden we zicht op hoe we grip kunnen krijgen op de weerbarstige stapelingsproblematiek. Het onderzoek draagt ook bij aan het versterken en verbreden van het handelingsrepertoire van professionals. En tegelijkertijd verrijken we daarmee het lerend en vanuit de uitvoeringspraktijk werken aan de transformatie in het sociaal domein!

Kernteam Volgen, Spiegelen, Leren

Inhoudsopgave

	INLEIDING	9
1.	UITSTROOM MAATSCHAPPELIJKE OPVANG, SCHULDEN & VERSLAVING	13
2.	SCHULDEN, GGZ, JEUGDZORG	19
3.	<27, SCHULDEN, GEEN STARTKWALIFICATIE	27
	INTERMEZZO 1	34
4.	18-/18+	39
5.	LVB, EERSTE KIND EN PROBLEMEN MET SCHULDEN EN WONEN	45
6.	KINDEREN, ONBETAALBARE FRAUDEVORDERING, WERK	51
	INTERMEZZO 2	58
7.	AFWIJZEN AMBULANTE HULP, WAJONG, THUIS NA OPNAME INTRAMURALE GGZ	61
8.	CRIMINELE JONGERE, LAAG IQ, GEEN UITKERING	67
	SLOTSTUK: ANDER PARADIGMA EN EEN LANGE ADEM	73

Inleiding

UITDAGING: STAPELINGSPROBLEMATIEK

De decentralisaties in het sociale domein beloofden meer adequate hulp aan burgers. Gemeenten zouden in staat zijn de toegang tot hulp en ondersteuning dichterbij te organiseren, integraal te werken en maatwerk mogelijk te maken.

Uit rapportages als de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) en de Overall rapportage Sociaal Domein (OrSD) weten we dat de meeste mensen één probleem hebben, en zijn geholpen met één voorziening.

Relatief weinig mensen maken gebruik van meerdere voorzieningen tegelijk in het sociaal domein. De groep met gestapelde voorzieningen is klein en divers. Hoewel het in aantal een kleine groep is, is de impact van deze stapeling groot. En niet alleen voor de huishoudens zelf. Ook de maatschappij betaalt een hoge prijs. Wij schatten in dat de duurste 1% aan huishoudens ongeveer 30% van alle middelen in het sociale domein gebruikt. En we schatten dat de duurste 100.000 huishoudens in Nederland jaarlijks €100.000,- per huishouden kosten. Vanuit dit perspectief is het wel degelijk interessant om deze kleine (doel)groep te onderzoeken.

Eén van de zaken die we constateren is dat deze relatief kleine groep huishoudens die veel zorg gebruikt daar niet altijd mee geholpen is. Dit zagen we vóór de decentralisaties en vier jaar erna nog steeds. De ingezette voorzieningen lossen hun problemen niet op en verergeren die soms. Voor deze groep is het dus blijkbaar moeilijker om de belofte van de decentralisaties waar te maken.

Eén van de uitdagingen is dat deze groep lastig in kaart te brengen is. In een stapelingsmonitor is niet het volledige probleem van deze huishoudens zichtbaar. Een monitor baseert zich enkel op verstrekte voorzieningen. Daardoor wordt niet alle problematiek zichtbaar. Dit principe zien we in de praktijk veel terug. Huishoudens hebben twee of drie problemen waar we direct een voorziening aan kunnen relateren. Maar er is vaak ook een probleem waar juist geen voorziening voor is ingezet. Omdat die er simpelweg niet is, of omdat de ene voorziening de toegang tot de andere voorziening blokkeert. En daar lopen mensen met meerdere problemen vast.

Dit roept allerlei vragen op over stapeling van problemen van huishoudens en stapeling van voorzieningen. Welke problematische stapelingen zien we in de praktijk? Hoe groot is het probleem? Welke huishoudens betreft het? Wat betekent het financieel? Wat kunnen we leren van deze stapelingsproblematiek? Hoe komen we van uitsluiting naar insluiting van deze groepen? En wat is daar voor nodig?

AANLEIDING ONDERZOEK

In het [Programma Sociaal Domein](#) werken Rijk en gemeenten (G40, G4, VNG en NDSD) samen met professionals en betrokken organisaties aan betere hulp voor kwetsbare

mensen. Eén van de trajecten binnen dit programma is volgen, spiegelen, leren in het sociaal domein (VSL). In dit traject staan partijen stil bij de informatiebehoefte binnen het sociaal domein. Hoe kunnen we leren van zowel kwantitatieve informatie op Rijks- en gemeenteniveau aan de ene kant, en kwalitatieve ervaringskennis vanaf de werkvloer aan de andere kant? Het onderwerp van de stapelingsproblematiek is gekozen als één van de onderwerpen om in het kader van VSL aan de slag te gaan. Zodat we hiervan kunnen leren in de zorg voor, en ondersteuning van, deze groepen. Het Instituut voor Publieke Waarden is gevraagd om dit onderzoek naar problematische stapeling te doen.

WAAROM IS DIT BELANGRIJK?

Lokaal zien we gemeenten worstelen met de spanning tussen individueel maatwerk aan de ene kant en 'oud' beleid dat uitgaat van brede doelgroepen aan de andere kant. De belofte van maatwerk komt moeilijk tot stand voor mensen met meerdere problemen. De regels, wetten, procedures en ingekochte en beschikbare voorzieningen komen nog grotendeels uit een tijd waarin top-down beleid voor brede doelgroepen de standaard was. Het kost veel moeite, tijd en energie om maatwerk tot stand te brengen, onder andere omdat er belemmeringen zijn in regelgeving en procedures en omdat professioneel handelen op elkaar moet worden afgestemd.

Als alleen gefocust wordt op het leveren van maatwerk in individuele casus mis je de kans om leerervaringen in te zetten in vergelijkbare gevallen. Er moet oog ontstaan voor de mechanismen die het leveren van maatwerk voor deze groep zo lastig maken, en deze mechanismen moeten worden aangepakt. Met deze verkenning van stapelingsproblematiek proberen we een brug te slaan tussen maatwerk en beleid voor een brede doelgroep. We verkennen waar mensen structureel op dezelfde manier vastlopen en bieden een handelingsperspectief voor professionals om maatwerk te leveren.

HOE MOET U DIT ONDERZOEK LEZEN?

Het doel van dit onderzoek is driedelig:

1) Structurele vormen van uitsluiting

In de eerste plaats willen we laten zien dat stapeling van specifieke problemen structureel tot uitsluiting van passende zorg en ondersteuning leidt. We beschrijven acht casus waarin burgers uitgesloten worden. Deze casus staan elk voor een grotere groep waar twee of drie problemen al genoeg zijn om niet in aanmerking te komen voor zorg die nodig is.

De acht voorbeelden hebben we geselecteerd op basis van ervaring met maatwerk bij het Instituut voor Publieke Waarden en Sociaal Hospitaal. De afgelopen negen jaar zijn we betrokken geweest bij ongeveer 500 huishoudens waar we maatwerk voor gemaakt hebben. Op basis van die huishoudens hebben we ons het volgende afgevraagd: 1) welke combinatie van problemen zorgt bij meerdere gevallen tot uitsluiting? 2) voor welke combinatie kunnen we een handelingsperspectief schetsen? 3) welke vormen van uitslui-

ting komen waarschijnlijk vaak genoeg voor om het uitsluitingsmechanisme structureel aan te pakken? Op basis van die vragen hebben we uiteindelijk acht casus uitgewerkt. De verhalen zijn om privacy-redenen gebaseerd op verhalen van meerdere huishoudens die in soortgelijke situaties verkeren. Het zijn geen verhalen van individuele personen of gezinnen.

2) *Handelingsperspectief voor legitiem maatwerk*

In de tweede plaats willen we met dit onderzoek professionals handelingsperspectief bieden om maatwerk te leveren. We beschrijven daarom maatwerkoplossingen die we zelf samen met gemeenten en partners in deze situaties hebben gerealiseerd. En we beschrijven de manier waarop we dit maatwerk hebben gelegitimeerd.

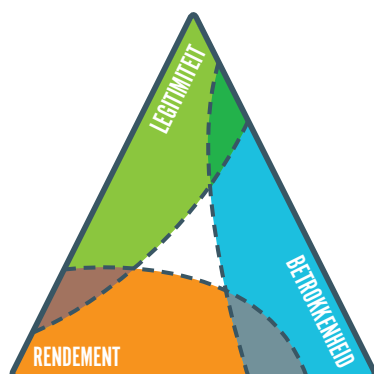
Als mensen met meerdere problemen vastlopen is er vaak een uitzondering nodig om een doorbraak mogelijk te maken. Die uitzondering moet gelegitimeerd worden. Anders is het willekeurig. Per casus geven we zowel de uitzondering voor het maatwerk weer, als de legitimering. Beide vormen een belangrijke onderdeel van maatwerk.

3) *Handelingsperspectief voor beleid*

We willen met dit onderzoek een aanzet tot beleidsvorming doen voor de groep huishoudens met stapelingsproblematiek. De aanzet zit in de vraag: om hoeveel gevallen gaat het eigenlijk? Hoe vaak komt de specifieke stapeling voor in een gemeente? En hoe hoog zijn de kosten? Deze informatie helpt bij het bepalen van de urgentie van het aanpakken van uitsluitingsmechanismen. En helpt ons te leren hoe we deze groep mensen het beste kunnen helpen. Maar deze vragen zijn niet altijd eenvoudig te beantwoorden. Per casus schetsen we daarom wat we wel kunnen weten, en wat niet.

GEBRUIK VAN DE WAARDENDRIEHOEK

Bij iedere casus maken we gebruik van de waardendriehoek. Dit instrument is ontwikkeld om maatwerk te legitimeren. Het helpt om een afweging te maken tussen drie verschillende waarden. De waarden *Legitimiteit*, *Betrokkenheid* en *Rendement* staan centraal in dit kader. *Legitimiteit* gaat over de vraag of het maatwerk binnen de regels past. *Betrokkenheid* gaat over de vraag of maatwerk de betrokkenheid van het gezin of huishouden zelf versterkt. En *Rendement* gaat over de vraag wat het kost en wat het oplevert.



Geen enkele waarde is belangrijker dan de andere. Ook is geen enkele waarde absoluut. Het is dus niet de vraag of een oplossing wel of niet binnen de regels past, of het wel of niet te betalen is, of dat het gezin wel of niet betrokken is. Het gaat over de mate van betrokkenheid, of iets veel of weinig geld kost en over de mate waarin de oplossing binnen de regels past. Dit maakt het mogelijk om een afweging te maken. Bij iedere casus laten we zien hoe we maatwerk afwegen en legitimeren.

WAT KUNT U MET DIT ONDERZOEK?

In de eerste plaats delen we met dit onderzoek een deel van onze ervaringskennis op het gebied van maatwerk. We beschrijven acht maatwerkplannen voor vastgelopen casus. U kunt de acht voorbeelden langslopen op zoek voorbeelden van maatwerk, of naar argumenten om uitzonderingen te legitimeren. Maar u kunt ook specifiek op zoek naar argumenten of oplossingen binnen één doelgroep en casus.

In de tweede plaats zijn we opzoek gegaan naar structurele vormen van uitsluiting. U kunt de voorbeelden van uitsluiting gebruiken om deze situaties in uw eigen praktijk te leren herkennen. Deze acht situaties zijn niet de enige voorbeelden van uitsluiting. Er zijn veel meer situaties waarin uitsluitingsmechanismen optreden. Dit onderzoek is slechts een eerste aanzet om in de praktijk meer mechanismen bloot te leggen.

En daarmee is het ook een discussiestuk. Er verandert veel en snel in het sociaal domein. Maatwerk wordt op steeds meer plekken voor meer mensen eenvoudig mogelijk gemaakt. Gebruik dit onderzoek dus ook gerust als afzetpunt. Toon aan dat de uitsluiting die we beschrijven niet structureel is. Laat zien dat er meer mogelijk is en gebeurt dan we in deze casus schetsen. Ga op zoek naar die plekken waar maatwerkmethoden al sterk genoeg zijn ontwikkeld om insluiting te realiseren. En help ons mee om van structurele uitsluiting naar standaarden voor insluiting te komen.

1. Uitstroom Maatschappelijke opvang, schulden & verslaving.

MENSEN IN EEN MAATSCHAPPELIJKE OPVANG
HOUDEN NIET ALTIJD VOLDOENDE INKOMEN
OVER OM HUN SCHULDEN AF TE LOSSEN. ALS ZE
VERSLAAFD BLIJVEN, KRIJGEN ZE GEEN TOEGANG TOT
SCHULDHULP. ZONDER EEN REGELING VOOR HUN
SCHULDEN KOMEN ZE NIET IN AANMERKING VOOR
EEN WONING.

Lars (43)

Lars woont in een woonvoorziening voor dak- en thuisloze verslaafden. Hij kwam hier vier jaar geleden terecht via het CAD - Centrum voor Alcohol- en andere Drugsproblemen. Hij was verslaafd aan heroïne en cocaïne. De voorziening waar Lars woont heeft een gedoogbeleid. Dat betekent dat bewoners mogen blijven gebruiken in hun eigen kamer. Lars krijgt begeleiding en elke maand zak- en leefgeld van rond de €150,-. Toch heeft hij het gevoel dat hij te weinig hulp krijgt om te werken aan een nieuw perspectief. Zijn doel is een eigen woning, werk en een bestaan zonder schulden. En compleet van de methadon af. Op dit moment slikt hij dit nog steeds. Al is de dosis een stuk minder dan voorheen (van 110 naar 25 mg).

Lars werkte altijd in de bouw. Maar tijdens de crisis raakte hij zijn baan kwijt. Hierdoor belandde hij in de schulden en raakte hij ook zijn huis kwijt. Lars heeft een betalingsachterstand bij het C7IB van rond de €2.000,-, een achterstand bij zijn zorgverzekering van rond de €1.800,- en een schuld bij de woningcorporatie van €8.700 (huur en kosten uithuiszetting). Maar met zijn leefgeld van €150,- in de maand komt hij hier niet vanaf.

Lars wil weer volwaardig meedoen in de maatschappij. Hij wil graag werken aan perspectief. Daarom wil hij een eigen huis. Dan kan hij een uitkering aanvragen, een regeling voor z'n schulden krijgen en ambulante zorg voor z'n verslaving starten. En intussen op zoek naar werk. Zodat hij weer zelf een inkomen kan verdienen. Maar om hieraan te beginnen heeft hij eerst een ID-kaart nodig. Deze is verlopen en hij heeft geen geld om een nieuwe aan te vragen. De oplossing voor de problemen van Lars zijn een ID-kaart, een eigen woning, een inkomen en een regeling voor zijn betalingsachterstanden. En als het Lars niet lukt om direct aan het werk te gaan: een eigen huis met een bijstandsuitkering en ambulante hulp voor zijn verslaving.

PROBLEEM

De uitstroom uit de maatschappelijke opvang of beschermd wonen is niet eenvoudig. Mensen moeten leren weer zelfstandig te kunnen wonen en leven. Maar als mensen na enige tijd eindelijk zo ver zijn wordt de uitstroom vaak belemmerd doordat er geen betaalbare woningen beschikbaar zijn.

Als deze mensen op dat moment ook nog problematische schulden hebben is de uitstroom onmogelijk, totdat verslaving en schulden zijn opgelost. Een woningcorporatie accepteert vaak geen mensen die problematische schulden hebben. En liever ook geen mensen met een verslaving. Maar schulden worden in een maatschappelijke opvang of beschermd wonen setting lang niet altijd geregeld. En zo'n voorziening is niet altijd de beste plek om aan een verslaving te werken. Dit is voor deze groep een groot probleem omdat het hen belemmert in hun ontwikkeling. Er is simpelweg geen perspectief op een normale toekomst. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het ook niet wenselijk dat mensen zo lang in een dure voorziening blijven hangen en ruimte innemen van mensen die die voorziening wel nodig hebben.

HOE UIT DIT PROBLEEM ZICH?

Persoonlijk

Lars heeft geen perspectief op een normale toekomst. Lars wil naar huis om af te kicken, maar hij moet afkicken en zijn schulden oplossen voordat hij weer een woning mag huren.

Professioneel

Professionals weten vaak ook niet waar ze moeten beginnen. Woningen zijn schaars, dus als je iemand laat uitstromen wil je zeker weten dat

hij of zij er zo goed mogelijk voorstaat. Dus wil je het liefst dat iemand afkickt en schuldenvrij is om een nieuwe start te maken. Maar veel mensen zijn niet op hetzelfde moment schuldenvrij en van hun verslaving af. Laat staan dat er precies op die dag ook nog eens een huis beschikbaar is.

Bij andere mensen zoals Lars

Het verhaal van iedere Lars is anders. De één wil naar huis om af te kicken. De ander wil niet meer afkicken, maar wel weer ergens anders wonen dan op een plek waar meer verslaafden wonen. Weer een ander is al afgekickt, maar moet dan nog een jaar lang aan de slag om een schuldregeling op te starten voordat er weer zicht op een woning komt.

OM HOEVEEL MENSEN ZOALS LARS GAAT HET IN EEN GEMEENTE?

Schattingen en onderzoeken op dit gebied lopen uiteen. Professionals waar wij mee werken schatten dat het aantal mensen dat niet uitstroomt uit een woonvoorziening vanwege de afwezigheid van betaalbare woningen ligt tussen de 15% en 30% van het totaal aantal mensen dat op dit moment in een instelling woont¹. Het gaat dan om naar schatting tussen de 3.500 en 7.000 mensen in Nederland.

Deze doelgroep lijkt moeilijk in een monitor samen te brengen. De mensen die klaar zijn om uit te stromen worden niet geregistreerd. Daar komt bij dat het van de interpretatie van de professionals afhangt wanneer iemand 'klaar is om uit te stromen'. Lars bijvoorbeeld, is niet zozeer 'klaar om uit te stromen', maar denkt dat zijn eigen woning een veel betere plek is om aan zijn verslaving te werken.

¹ Deze schatting is gemaakt op basis van een inschatting van vijf professionals die met de doelgroep werken vanuit een voorziening.

Hieronder drukken we in groen uit welke aantallen gemeenten kunnen weten. In oranje welke gegevens slechts ten dele een uitspraak kunnen doen over de grootte van de groep. Wat in rood staat valt niet te achterhalen uit bijgehouden data.

- Hoeveel mensen zitten in een woonvoorziening voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang of in intramurale psychiatrische opname?
- Hoe veel mensen stromen per jaar deze voorzieningen uit?
- Welk percentage van de mensen in deze groep ondervindt belemmering om uit te stromen door:
 - Niet geregelde schulden;
 - Verslaving;
 - Omdat zij op een zwarte lijst staan bijvoorbeeld de woningbouwcorporatie. Als iemand in het verleden met overlast uit huis is geplaatst mogen corporaties iemand weigeren een woning te geven.
- Wie klaar zijn om uit te stromen, maar stromen niet uit? 'Klaar om uit te stromen' staat niet vast en wordt ook niet geregistreerd.

Los van de data is het aantal goed in te schatten door per opvang en een instelling voor beschermd wonen periodiek na te gaan hoe veel mensen niet uitstromen terwijl dit wel zou kunnen.

HANDELINGSPERSPECTIEF

Als er tussen de 3.500 en 7.000 mensen in Nederland onnodig in een instelling zitten dan kost dat per persoon tussen de 35.000 en 55.000 euro per jaar. Kunnen gemeenten deze middelen niet beter in zetten voor een woning, het oplossen van de schulden en een alternatief ambulante behandelplan? Als dat lukt ontstaat er een handelingsperspectief dat in ieder geval beter aansluit bij de zorgbehoefte van de cliënt,

en waarschijnlijk ook goedkoper is. Van de eventuele besparingen kunnen mogelijk plekken voor mensen op de wachtlijst worden gerealiseerd.

In de kern draait dit handelingsperspectief de normale gedachte om. Van eerst afkicken, dan schulden regelen dan op zoek naar een betaalbare woning, naar eerst een woning, dan schulden regelen en proberen af te kicken. Eerst rust, dan aan jezelf werken.

Hoe dit moet en wat hier wel en niet aan werkt, kunnen gemeenten lokaal ontwikkelen. Nu gebeurt dit onvoldoende. Zolang we deze doelgroep niet laten uitstromen leren gemeenten niet of en hoe deze mensen ambulante wel zijn te helpen op het moment dat we ze intramuraal niet verder helpen.

DE WAARDENDRIEHOEK



Hier lichten we toe waarom het maken van een uitzondering voor deze casus gelegitimeerd is. En niet willekeurig. Daarbij maken we gebruik van de waarden legitimiteit, rendement en betrokkenheid. De afzonderlijke analyses legitimeren in samenhang de oplossing voor de casus, ofwel het maatwerkvoorstel. Meer uitleg over het gebruik van de waardendriehoek vindt u onder stap acht van het [8 step maatwerkmodel van Sociaal Hospitaal](#).

Legitimiteit

De WSNP laat geen verslaafden toe die niet willen afkicken. Maar in het geval van Lars wil hij eerst een woning, dan afkicken en z'n schulden saneren. De schuldsanering laat wel mensen toe die behandeld worden voor hun verslaving. Dus voor Lars is vooral een uitzondering nodig op de regels van de woningcorporatie om toegang tot een woning te krijgen. In andere gevallen, waar

mensen niet direct aan hun verslaving willen werken maar eerst aan hun schulden, is het mogelijk om te verkennen of je als gemeente de schuld buiten de WSNP om kan regelen.

Rendement²

Huidig scenario € 36.500 per jaar

Kosten maatschappelijke

opvang Lars: € 36.500

Dreigend scenario +/- € 100.000 per jaar

Huidig scenario (€36.500) + oplopende

schulden + crisisopnames ggz +

politie inzet = +/- € 100.000 per jaar

Lars blijft naar verwachting niet de rest van zijn leven zitten waar hij zit. Als zijn situatie en toekomstperspectief niet verandert, is de kans groot dat hij weer meer gaat gebruiken. Of hij vertrekt zonder plan en gaat bij een vriend wonen, zonder zich in te schrijven. En de kans wordt steeds groter dat hij grotere psychische problemen krijgt naarmate hij langer drugs gebruikt. We verwachten dan ook dat ergens in de toekomst de kosten om Lars te helpen zullen gaan stijgen.

Maatwerk scenario € 17.800

Afkopen schulden tegen €1.800 die hij in drie jaar in een schuldregeling bijeen spaart.

Ambulant ggz traject op maat³ € 16.000

Betrokkenheid

Is het verstandig om Lars op deze manier te helpen? Een ander handelingsperspectief voor mensen die onnodig lang in een instelling zitten betekent dat mensen weer perspectief hebben. De inzet is dus ook om het perspectief van Lars centraal te stellen. Het hebben van een perspec-

tief op een normale toekomst draagt bij aan de slagingskans van het plan.

Zitten hier risico's aan?

- Lars kan altijd een terugval krijgen in zijn verslaving. Om dit risico te beperken is het belangrijk dat er goed wordt ingezet op passende ambulante begeleiding.
- Lars kan na een terugval overlast voor zijn burens veroorzaken. De voorziening waar hij nu woont staat op een plek waar de samenleving er het minste last van heeft. Een huurwoning staat midden in een wijk, waar vaak al veel problemen spelen.

Dus ja, er zitten risico's aan dit plan. Tegelijkertijd leren gemeenten en zorginstellingen nu niet hoe ze die risico's bij Lars tot een minimum kunnen beperken. Want vooralsnog blijft Lars zitten waar hij zit.

2 Alle prijzen in dit onderzoek zijn gebaseerd op [maatschappelijke prijslijst](#) van 'de effectencalculator'

3 Dit bedrag is een inschatting van wat een ggz-traject op maat voor Lars kost. Een ambulant 2de-lijns ggz-traject kost €8.000. we denken dat dit traject twee keer deze inspanning vergt.

2 Schulden, GGZ, Jeugdzorg

ENTRY-EXIT PARADOX: HET GEDRAG DAT TOEGANG GEEFT TOT EEN VOORZIENING IS HETZELFDE GEDRAG WAARDOOR MENSEN WORDEN UITGESLOTEN VAN DEZE VOORZIENING.

De familie Karst

Meneer Karst is een half jaar geleden in zijn auto gaan wonen. Thuis ging het niet meer. Het lukt hem maar niet om af te kicken en dat zorgde voor allemaal spanningen tussen hem, z'n vrouw en zijn drie kinderen. Dit leek destijds een verstandige zet, maar nu blijkt dat de problemen er niet minder op worden. De kinderen zijn niet meer overstuurd van de vele ruzies in het gezin, maar wel iedere keer nadat ze papa in zijn auto hebben bezocht.

Mevrouw Karst loopt al jaren tegen de grenzen van haar kunnen aan. Ze heeft een verslaafde man, kan niet goed met weinig geld omgaan en weet af en toe gewoon niet wat ze in hemelsnaam met haar kinderen aan moet. Zes jaar geleden is de familie Karst uit de WSNP gezet. Moeder wist op een bepaald moment niet meer hoe ze nog eten moest kopen en heeft van de bijzondere bijstand gebruik gemaakt om eten voor haar kinderen te kopen. Maar deze bijzondere bijstand was bedoeld om een nieuwe wasmachine te kopen. Moeder had gefraudeerd en moest het geld terugbetalen. Dit kon zij niet waardoor er een nieuwe schuld ontstond en zij uit de WSNP is gezet.

De oudste zoon van Familie Karst (16) heeft ernstige gedragsproblemen. Moeder kan daar niet mee omgaan. Maar ook jeugdzorginstellingen en scholen hebben weinig vat op hem. De laatste tijd loopt hij vaak weg bij de instelling waar zit. Dan komt hij weer even thuis wonen tot ze hem komen halen. Zodra hij thuis is, maakt hij ruzie met z'n moeder en zijn jongere zus Bianca (14) en neemt hij zijn broertje Eddy (12) mee naar zijn vriendjes. Bianca krijgt ook steeds meer problemen. Ze concentreert zich moeilijk op school en is vorige maand een week geschorst. Hun jongste zoon Eddy is onlangs voor het eerst door de politie thuisgebracht.

PROBLEEM

Mensen die in een neerwaartse spiraal komen, hebben vaak te maken met de Entry-Exit paradox. Bepaald gedrag, een stoornis of ziekte geeft ze toegang (entry) tot een bepaalde voorziening. Maar datzelfde gedrag of dezelfde ziekte zorgt er ook voor dat de noodzakelijke behandeling wordt stopgezet (exit).

Bijvoorbeeld: jongeren met gedragsproblemen komen in een instelling voor jongeren met gedragsproblemen waar ze uit worden gezet omdat ze zich slecht gedragen en zich niet aan de regels houden. Verslaafden komen in een kliniek voor mensen met een verslaving, waar ze worden geschorst als ze zich niet kunnen beheersen en weer drugs gaan gebruiken. Mensen die niet met geld kunnen omgaan, maken schulden en komen uiteindelijk in een schuldsaneringstraject waar ze uit worden gezet op het moment dat ze weer nieuwe schulden maken.

Sommige mensen blijven hun hele leven in deze entry-exit cirkels draaien. Zeker als er tegelijkertijd meerdere problemen voorkomen. Een gezin waarin vader verslaafd is, moeder niet met geld kan omgaan en een zoon of dochter gedragsproblemen heeft, blijft vaak jaar in jaar uit met onvoldoende resultaat behandeld en begeleid worden.

HOE UIT DIT PROBLEEM ZICH?

Persoonlijk

Vader Karst is twee keer behandeld voor zijn verslaving. Eén keer in de kliniek waar hij na drie weken geschorst werd omdat hij op zijn kamer zat te drinken. Eén keer is hij vanuit huis behandeld, maar deze behandeling stopte nadat hij in drie maanden twee keer was teruggevallen.

Moeder kon al niet goed met geld omgaan, maar nadat ze uit de WSNP is gezet weet ze helemaal niet meer hoe ze ermee om moet gaan. Nadat ze haar bijzondere bijstand onrechtmatig had besteed aan eten voor haar kinderen, mag ze 10 jaar lang niet meer in de WSNP. Maar ze heeft wel betalingsachterstanden en die lopen steeds verder op. Deurwaarders blijven aankloppen, maar er valt niets te halen. Hulpverleners zeggen al jaren dat ze met geld moet leren omgaan, maar ze heeft amper geld om mee te leren omgaan.

Hun oudste zoon is meerdere malen van school gestuurd en geschorst in de instellingen waar hij verbleef. De twee jongste kinderen beginnen steeds meer problematisch gedrag te vertonen.

Professioneel

Professionals staan voor een driedubbel probleem.

1. Succes bij de behandeling en hulp aan vader, moeder en de oudste zoon is niet gegarandeerd. Het is mensenwerk en hangt van veel details af of het professionals samen met de cliënt lukt om hun gedrag aan te passen en/of met hun ziekte om te leren gaan.
2. Professionals moeten ook overige gebruikers van de voorziening beschermen. Op een groep verslaafden of jongeren met gedragsproblemen kun je niet te veel mensen hebben die terugvallen of probleemgedrag blijven vertonen. In de schuldhulpverlening kiezen gemeenten ervoor om die mensen te helpen die een goede kans op succes hebben. Op die manier besteden ze de beperkte middelen het best. Maar dat betekent ook dat ze een deel van de mensen met grote problemen niet helpen.
3. De behandeling voor verslaving, gedragsproblematiek en schuldhulp zijn niet integraal. De verslavingszorg doet niets met de financiële

problemen en opvoedproblemen in de familie. De schuldhulpverlening helpt vader niet met zijn verslaving en leert moeder alleen met geld omgaan, niet met vader en haar kinderen. En de jeugdzorginstellingen kunnen niets met moeders geldprobleem en vaders verslaving.

Hoe uit dit zich bij andere families?

Ieder gezin met deze stapeling van problemen kent haar eigen dynamiek. De ene maand is het afkicken, of de schuldhulp of de juiste opvoedondersteuning DE oplossing. De volgende maand ontstaat op één van de andere gebieden een probleem. De voorzieningen en regels die moeten helpen om hun gedrag aan te passen werken niet. Dat kan komen door de stapeling van problemen. Als op één probleem het gedrag goed is aangepast, zorgt een ander probleem weer voor zoveel onrust dat het goede gedrag weer vervliegt.

OM HOEVEEL GEZINNEN GAAT HET IN EEN GEMEENTE?

Hieronder drukken we in groen uit welke aantallen gemeenten kunnen weten. In oranje welke gegevens slechts ten dele een uitspraak kunnen doen over de grootte van de groep. Wat in rood staat valt niet te achterhalen uit bijgehouden data.

Welke data mag en wil je aan elkaar koppelen? En welke data mag je bewaren en gebruiken? Is deze problematiek zwaar genoeg om data te koppelen die we normaal niet zouden koppelen? Die vragen staan rond deze gezinnen centraal. In principe kunnen we het GGZ-gebruik, jeugdzorggebruik en schuldhulpverlening achter een voordeur weten. Deze drie voorzieningen achter een voordeur zijn een goede voorspeller voor problemen waar mensen samen met hun professionals niet uitkomen.

Om echter de entry-exit paradox vast te stellen moeten we over data beschikken van niet succesvol afgesloten behandelingen of hulpverleningstrajecten. Hoe vaak zijn welke trajecten niet goed afgesloten? Die informatie is moeilijker uit systemen te halen, maar wel belangrijk om de problematiek in beeld te krijgen. Want meneer Karst heeft op dit moment geen psychische zorg of verslavingszorg; hij heeft enkel een urgentie-aanvraag voor een eigen woning ingediend. Mevrouw Karst krijgt tien jaar lang geen toegang tot schuldhulp dus zal ook niet te vinden zijn onder die voorziening.

Kortom, de gegevens over GGZ-gebruik, Schuldhulp en Jeugdhulp bestaan.

- Volwassen GGZ
- Jeugdzorg
- Schuldhulpverleningstraject

Maar de combinaties daarvan en de combinaties van onsuccesvol afgesloten trajecten zijn niet voorhanden. De dynamiek van de entry-exit paradox maakt het moeilijk om het hebben van voorzieningen als basis te nemen. De hulpverleningsgeschiedenis van gezinnen staat geregistreerd, maar vraagt veel om te analyseren. In de data zien we niet terug dat vader nu in zijn auto woont zonder behandeld te worden. Ook is niet te zien dat moeder geen hulp krijgt met haar financiële problemen, of dat het steeds slechter met hun jongste kinderen gaat. De aanwezigheid van GGZ, jeugdzorg en schulden samen is volgens ons een goede voorspeller van stapelingsproblematiek. Hoe deze problematiek zich precies achter de voordeur uit is echter niet in de data te zien. Het is niet te zien of het gezin vooral vastloopt op het niet vinden van de juiste GGZ zorg of jeugdzorg. Of dat de zorg die ze krijgen niet aanslaat omdat de stress over de schulden

niet afneemt. Kortom de dynamiek achter de problemen is niet in de data te zien.

- Volwassen GGZ
- Jeugdzorg
- Schulden

HANDELINGSPERSPECTIEF

Wij zien drie mogelijkheden om de neerwaartse spiraal te doorbreken.

In de eerste plaats kan dit door gedrag als “op te lossen probleem” centraal te stellen, in plaats van het als uitsluitingscriterium te gebruiken. Daarmee zeggen we niet dat je mensen koste wat het kost binnen de groep of voorziening moet houden. We zeggen wel dat het geen zin heeft om deze mensen zorg te ontzeggen. Dat gebeurt nu continu bij vader, moeder en hun oudste zoon.

Een tweede verbeterpunt ligt in de (on)mogelijkheid om een echt integraal plan te maken. De familie Karst heeft te maken met de Jeugdwet, de WMO, de Zorgverzekeringswet, de Participatiewet en de WSNP. Die wetten hebben allemaal verschillende paradigma's van waaruit ze problemen proberen op te lossen en de manier waarop ze mensen hun gedrag laten aanpassen. Werken vanuit verschillende paradigma's en vanuit verschillende hulpverleners aan één en hetzelfde gezin, werkt niet goed. Voor gezinnen die zowel onder de Jeugdwet, de Participatiewet als de WMO/ZVW vallen kun je een nieuw paradigma ontwikkelen. Om de neerwaartse spiraal te doorbreken is één nieuw beleidsgeloof en één nieuwe hulpverleningsfilosofie nodig. Het leveren van maatwerk, en beter samenwerken onder één regisseur helpt niet zolang deze mensen op basis van hun gedrag uit worden gesloten van bepaalde voorzieningen.

Een derde mogelijkheid zit in het expliciet inzetten op een doorbraak. Maatwerk alleen volstaat niet als het neerkomt op het zo goed mogelijk inzetten van alle beschikbare voorzieningen. Soms zijn er voorzieningen nodig die nog niet bestaan, of uitzonderingen op toegangsregels.

Voor de familie Karst ziet dat er als volgt uit:

Vader ziet dat zijn leven steeds moeilijker wordt en wil nog een keer proberen om zich te laten behandelen, maar daarvoor moet er iets meer rust komen rond zijn vrouw en kinderen. Zijn vrouw denkt de jongste twee kinderen goed te kunnen opvoeden als de oudste niet meer thuis komt en haar geldzorgen eindelijk eens verdwijnen.

De gemeente koopt de vorderingen op de €8.000 betalingsachterstanden op voor €1.800 en scheldt dit bedrag kwijt. De €1.700 fraudeschuld van moeder boeken ze af door vast te stellen dat moeder te laag inkomen heeft om de schuld af te lossen.

Vader gaat drie maanden in behandeling en huurt via antikraak twee jaar lang een woning, met als doel om na twee jaar weer clean thuis te kunnen wonen. Gedurende deze periode staat de gemeente het toe dat beide ouders een uitkering krijgen, ook als vader op termijn af en toe bij het gezin kan slapen.

Voor de oudste zoon zoekt de gemeente een aanbieder die hem onvoorwaardelijk tot zijn achttiende helpt. Als dit op de groep lukt, lukt dit op de groep, als dit niet lukt moeten er individueel meer kosten gemaakt worden om hem passend te begeleiden.



Legitimiteit

Bij de oplossing voor de familie Karst worden de randen van de wet opgezocht. Sommigen zullen zeggen dat deze oplossingen over de randen gaan. Wettelijk is de gemeente verplicht om de fraudeschuld te innen voor zover moeder en vader Karst die kunnen afbetalen. Als vader en moeder beiden een uitkering krijgen moet er nog wel een beetje ruimte in het vrij te laten bedrag zitten om maandelijks af te lossen. Maar dit gezin leeft al meer dan 10 jaar op en onder het vrij te laten bedrag. Eerst in de aanloop naar de WSNP, toen tijdens de WSNP en sinds ze daaruit zijn gezet ligt er beslag op alles wat er binnenkomt. De gemeente zet in op iets meer financiële ruimte zodat er rust kan ontstaan. Daarom wijken zij af van de standaard berekening van het vrij te laten bedrag.

Dan is er nog de uitkering van vader. Die mag niet verstrekt worden zolang zij getrouwd zijn. En als vader in de toekomst wil leren om bij moeder en de kinderen te gaan wonen heeft dat direct consequenties voor zijn uitkering. Als hij te veel dagen bij moeder slaapt moet de handhaving constateren dat hij feitelijk bij moeder woont. En dan heeft hij geen recht op een eigen uitkering.

Rendement

Gemiddeld kosten de duurste 100.000 probleem gezinnen [in Nederland 104.000 euro per jaar](#). Jaar in jaar uit, zonder dat er een doorbraak komt. We besteden veel geld aan het in stand houden van het probleem, zouden we kunnen zeggen.

Huidig scenario

De familie Karst kost op dit moment € 101.000 per jaar. Dat is in hun geval relatief weinig omdat € 82.000 daarvan besteed wordt aan de intramurale jeugdsetting van hun oudste zoon. De uitkering kost € 17.580. Daarnaast krijgen ze op dit moment niet veel zorg of ondersteuning. Een maatschappelijk werker komt twee keer per maand langs om even te kijken hoe het gaat. Maar verder krijgen ze geen hulp met hun schulden, en geen zorg op dit moment.

Dreigend scenario

We denken niet dat dit lang goed kan gaan. Vader kan niet altijd in zijn auto blijven wonen. En moeder redt het alleen niet veel langer om alle zorg voor de kinderen op zich te nemen. Zeker niet nu de twee jongste kinderen steeds meer problemen veroorzaken. In het 'beste' dreigende scenario komt vader op een bepaald moment in de maatschappelijke opvang terecht (€ 36.500). Een crisisopname in de GGZ of een opname in een verslavingskliniek is ook niet ondenkbaar, maar we schatten het dreigend scenario hier licht in. Als er geen verbetering van de situatie komt schatten we in dat moeder het niet redt, de 2 kinderen onder toezicht worden gesteld (€ 17.800) en moeder psychische zorg nodig heeft (ggz traject € 8.000). Dat scenario kost al direct € 163.000 en dan wordt er niets opgelost. De problemen worden alleen maar erger.

Maatwerk scenario

Dit scenario is iets duurder dan het huidige scenario.; € 119.000. In dit scenario krijgen beide ouders een aparte uitkering (€ 6.756⁴). De schuldhulp (€ 1.500) biedt de schuldeisers € 1.800 en vordert dit niet op moeder. Net als de gemeente de fraudevordering € 1.700 niet meer vordert. Dit kost in totaal € 5.000.

4 Beide ouders krijgen nu 983 euro per maand in plaats van gezamenlijk 1403 euro. Dit is per jaar 6756 euro meer dan een in de oude situatie.

Betrokkenheid

De familie Karst kost jaar in jaar uit meer dan € 100.000 per jaar, maar is daarmee niet duurzaam geholpen. Er is een grote kans dat de situatie verslechtert. Niet alleen rondom het gebrek aan perspectief in het geval van de schulden van moeder. Ook met de verslaving van vader. En we zien al een negatieve trend in het gedrag van de jongste twee kinderen.

Om erger kwaad te voorkomen en het gezin te stabiliseren zodat ze weer aan een positieve toekomst kunnen werken, is het nodig dat er in lijn met het perspectief van het gezin gewerkt wordt. En het gezin kan en wil een aantal dingen zelf. Vader is bereid om nog eens te proberen om af te kicken. Moeder wil en kan zelf voor haar kinderen zorgen als haar oudste zoon, die een slechte invloed heeft op de jongere kinderen, wegblijft.

Ondanks het mantra “één gezin, één plan”, zien we in de praktijk dat er nauwelijks plannen worden opgeschreven en al helemaal niet één plan voor het hele gezin waar iedereen zich aan committeert. Door één plan te maken met het gezin, in het verlengde van hun eigen perspectief, wordt de slagingskans vergroot. In zo'n plan wordt duidelijk benoemd wie waarvoor verantwoordelijk is. Wie regelt wat, en wat doet het gezin zelf om weer stabiel te worden? Dit leidt tot een symbolisch contract dat door zowel het gezin als door de betrokken professionals ondertekend wordt, en waar het gezin vervolgens ook op aangesproken kan worden.

3 <27, schulden, geen startkwalificatie

JONGEREN MET EEN STUDIEBEURS WORDEN
NIET TOEGELATEN TOT EEN SCHULDENREGELING.
JONGEREN MET PROBLEMATISCHE SCHULDEN MAAR
ZONDER STARTKWALIFICATIE LOPEN HIERDOOR
VAST. ZE VINDEN GEEN WERK EN KUNNEN NIET NAAR
SCHOOL.

Nienke (21)

Nienke komt er niet meer uit. Vijf jaar geleden kreeg ze op het voetbalveld een schop tegen haar hoofd. Daar is ze nooit goed van hersteld. Ze heeft sindsdien problemen om zich te concentreren, slaapt slecht, heeft veel hoofdpijn en maakt uit frustratie met veel mensen ruzie. Ze is vier keer van verschillende scholen gestuurd, met ruzie vertrokken bij haar ouders en wil niet meer naar dokters toe die haar toch niet kunnen helpen. Daarnaast heeft ze € 13.500 aan betalingsachterstanden. Ze dacht dat ze het op haar achttiende allemaal wel zelf kon, maar dat is niet helemaal goed gegaan. Dat ziet ze nu wel in. Al een jaar lang probeert ze haar schulden te regelen en genoeg over te houden om van een studiebeurs rond te komen. Maar dit lukt niet meer. De schulden blijven oplopen en sinds ze de laatste keer van school is gestuurd is er helemaal geen geld meer over. Want geen studie betekent voor haar geen inkomen.

PROBLEEM

Studerende jongeren met problematische schulden (zonder bijbaantje) kunnen niet toegelaten worden tot een schuldregeling. Binnen de landelijke richtlijnen schuldhelpverlening (NVVK) mag er geen voorstel volgens het minnelijk traject verstuurd worden op basis van studiefinanciering. Tevens is studiefinanciering vaak op basis van een lening. Hierdoor maak je nieuwe schulden en dat mag niet. Deze jongeren kunnen alleen een schuldregeling of WSNP starten als ze, naast de studie, werken of een uitkering hebben. Werk vinden is niet eenvoudig voor deze jongeren, omdat ze hun opleiding nog niet hebben afgerond en vaak ook nog geen startkwalificatie hebben. Daarnaast is er bij deze jongeren vaak meer aan de hand dan alleen schulden. Er spelen ook andere problemen zoals psychische problemen, gedragsproblemen, problemen in het gezin en/of verslavingsproblemen.

Kortom, het gaat om een groep jongeren die op het moment in hun leven dat ze zich moeten ontwikkelen niet in staat worden gesteld om een opleiding te volgen of af te ronden. Het enige alternatief is drie jaar lang een uitkering (i.h.k.v. de Participatiewet) om de schulden te saneren. Eventueel gekoppeld aan ongeschoold werk. Terwijl studiefinanciering in principe de voorliggende voorziening is. Dit is voor deze jongeren een groot probleem omdat het hen ernstig belemmert in hun ontwikkeling. Daarnaast ontneemt het hen een perspectief op een normale toekomst. Ten slotte is het ook uit maatschappelijk oogpunt onwenselijk dat jongeren hun opleiding niet afmaken en in de kracht van hun leven drie jaar 'stilstaan'.

HOE UIT DIT PROBLEEM ZICH?

Persoonlijk

Nienke zelf wordt steeds moedelozer. Ze geeft al een jaar bij verschillende professionals aan dat ze vastloopt en smeekt hen letterlijk om haar te helpen. Volgens haar is de oplossing niet zo ingewikkeld. Als die schulden niet verder oplopen kan ze studeren, een opleiding afronden, werk vinden en mogelijk een deel terugbetalen.

Professioneel

De professionals om haar heen komen er echter niet uit. Want ook als er een oplossing voor de schulden komt moet er nog steeds een school zijn die haar toelaat. Ze is in korte tijd van drie verschillende scholen gestuurd, dus onderwijsinstellingen in de stad mogen haar weigeren. Ze zal aan haar psychische problemen moeten werken om niet weer in de problemen te raken op school. Maar Nienke wil eerst financiële rust voordat ze zich weer laat behandelen. Daarnaast bestaat een deel van haar schulden uit oude gokschulden. Ze gokt al twee jaar niet meer, maar moet van de schuldhelp aantonen dat ze niet verslaafd is. Dat kan door een cursus bij de verslavingszorg te volgen. Maar Nienke kan daar niet op wachten. Volgens haarzelf is de enige verleiding om weer te gaan gokken haar oplopende schuld waar niemand haar mee kan helpen.

BIJ ANDEREN ZOALS NIENKE

Schulden komen bijna nooit alleen. Bij jongeren met een problematische schuld en geen startkwalificatie spelen vaak meer problemen. Dit kan gaan om psychische problematiek, gedragsproblematiek, verslaving of opvoedproblematiek van de ouders. Het zijn schoolverlaters die één of meerdere keren van school zijn gestuurd. Sommigen zijn zo kwetsbaar dat ze door oplichting en druk van criminelen in de schulden zijn geraakt. Een deel van de groep heeft zelf al

kinderen. Een deel van de groep ziet nog onvoldoende in dat ze een groot probleem hebben. Een deel van de groep klopt vaak tevergeefs bij de gemeente aan voor hulp. En een deel van de groep verwacht niks meer van hulp en begint zorg te mijden, schrijft zich uit de basisregistratie, gaat illegaal wonen of komt op straat of in de criminaliteit.

OM HOEVEEL NIENKE'S GAAT HET IN EEN GEMEENTE?

Hieronder drukken we in groen uit welke aantallen gemeenten kunnen weten. In oranje welke gegevens slechts ten dele een uitspraak kunnen doen over de grootte van de groep. Wat in rood staat valt niet te achterhalen uit bijgehouden data.

De parameters <27 en geen startkwalificatie zijn goed te meten. In Nederland verlaten ongeveer 120.000 jongeren onder de 25 school zonder een startkwalificatie (± 7%). Echter, niet al deze jongeren hebben schulden, en niet alle jongeren zonder startkwalificatie met schulden staan als schoolverlater geregistreerd.

Het aantal jongeren met een problematische schuld is per gemeente minder goed te meten. Mensen met een schuld melden zich namelijk veel te laat bij de gemeente. En gemeenten registreren alleen de mensen die zijn toegelaten tot schuldhulp. De mensen die niet worden toegelaten registreren we niet als iemand met een probleem.

In de data:

- Onder de 27
- Zonder startkwalificatie
- Problematische schuld zonder schuldhulptraject. Mogelijk kan hier vanuit BKR-gegevens zicht op komen, al zien zij niet of er wel of geen schuldhulp aanwezig is.

HANDELINGSPERSPECTIEF

Verschillende gemeenten hebben de afgelopen jaren mogelijkheden ontwikkeld om de problemen van deze jongeren te doorbreken. Dat begint bij het vinden van een oplossing voor de schuldenproblematiek. Vanuit een fonds (Den Haag) of meer klassiek saneringskrediet (Groningen) regelen gemeenten de schulden. Maar met een doorbraak op schulden alleen zijn we er nog niet. Het regelen van de schulden is eigenlijk voorwaardelijk aan het werken aan de overige problemen. Er zijn genoeg andere facetten waar deze jongeren ook aan moeten, kunnen en vaak willen werken. Ze moeten weer naar school, of werken, en/of met hun psychische- en gedragsproblemen aan de slag. Gemeenten geven verschillende invullingen aan het pakket na de schuldendoorbraak. Zo krijgen jongeren in Groningen een jaar een coach mee die ze helpt met zowel financiële vragen als andere problemen waar ze nog tegenaan lopen. De gemeente Den Haag vraagt een tegenprestatie van de jongeren die ze helpen, die is gericht op het oplossen van hun overige problemen. Zo zijn er verschillende varianten in het land die op maat een ontwikkelplan met de jongeren maken.



Legitimititeit

Mag je als gemeente schulden regelen als jongeren van studiefinanciering rondkomen? Ja, dat mag. Tijdens een WSNP-traject (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen) mag iemand geen nieuwe schulden maken. Daarnaast moet iemand tijdens een WSNP-traject beschikbaar zijn voor werk en mag dan niet voltijd studeren. Maar dit is geen WSNP-traject, maar een regeling tussen gemeente, schuldeisers en schuldenaar. Daarmee valt het onder het lokale beleidsplan voor integrale schuldhulpverlening waarin iedere gemeente uitwerkt hoe ze mensen met problematische schulden helpen.

Rendement

Huidig scenario

Nienke had na een jaar zoeken een oplossing gevonden. De gemeente kon haar niet helpen met haar oplopende schulden als ze bleef studeren. Wel wilde de afdeling Werk en Inkomen haar een uitkering geven omdat ze niet naar school kon en geen (voltijd) werk heeft. Ze zou dan geen nieuw parttime baantje zoeken en vanuit de uitkering een schuldsaneringstraject kunnen starten. Afhankelijk van de opstarttijd zou ze dan na drie, vier of vijf jaar weer schuldenvrij zijn en op haar 25e alsnog met studeren kunnen beginnen.

Nienke zelf is zo klaar met de gemeente dat ze gewoon 'rustig' vier jaar in de uitkering zou blijven. Terwijl ze feitelijk natuurlijk verplicht is om werk te zoeken en aan te nemen. Hoe lang Nienke en andere Nienke's in deze situatie van een uitkering leven is moeilijk in te schatten.

Gemiddeld blijven mensen in de schuldsanering 4 tot 12 maanden langer in de Wet werk en bijstand (WWB) dan mensen zonder problematische schulden. Jonge mensen stromen wel ongeveer twee keer sneller uit de bijstand. Daar staat tegenover dat mensen zonder startkwalificatie twee keer vaker geen werk hebben dan mensen met een startkwalificatie ([zie CBS](#)). En omdat er zo weinig jongeren onder de 27 in een uitkeringssituatie zitten zijn er geen cijfers over de gemiddelde duur van een uitkering van iemand van 21. In Nienke's geval schatten we daarom een ruime breedte tussen 12 en 48 maanden in.

Kosten:

12-48 maanden

P-wet uitkering:	€ 14.000 - € 56.000
Schuldregeling WSNP:	€ 3.500

Totaal: € 17.500 - € 59.500

Kosten Maatwerk scenario

Er zijn ook jongeren die niet de weg via een uitkering kiezen. Of die niet worden toegelaten tot een uitkering. Het is onduidelijk wat zij in termen van voorzieningen kosten. Een deel schrijft zich uit de basisregistratie uit waardoor ze geen recht meer hebben op zorg en sociale zekerheid. Een ander deel trekt de deur dicht, maakt de bel onklaar en ontkent de problemen waar ze in zitten nog een tijdje langer.

We weten dat mensen in Nederland zich gemiddeld pas 2,5 jaar na hun eerste betalingsachterstand bij de gemeente melden. [Hun gemiddelde schuld is dan opgelopen tot €38.500 \(NVVK 2016\)](#). De meeste jongeren in deze categorie hebben naar onze inschatting een schuld ergens tussen de 5.000 en 20.000 euro. Als er geen hulp komt loopt die schuld op, naar we aannemen tot dat gemiddelde van 38.500 euro. Die schulden

zullen bij een mix van private en publieke partijen oplopen.

Kosten dreigend scenario:

Schulden lopen op van € 5.000 tot € 38.500. Een toename van € 33.500. Nienke haalt dan geen startkwalificatie en vraagt pas als ze nog dieper in de problemen zit bijstand aan.

Maatwerkscenario

Nienke had een schuld van € 13.500. De gemeente heeft een regeling kunnen treffen met alle schuldeisers voor € 1.800. Dat is het bedrag dat 'normaal' ook bij minnelijke voorstellen bij mensen met een laag inkomen wordt voorgesteld. Mensen moeten dan 36 maanden lang 50 euro terugbetalen. Naar verwachting kan Nienke dit ook in drie jaar terugbetalen als het haar lukt om naar school te gaan, aan haar psychische problemen te werken en twee keer per maand een avond te werken. Daarnaast krijgt ze een jaar een coach die haar met al haar problemen helpt.

Kosten

Mogelijk maken Schuldregeling: € 1.500

Coach: € 5.000

Totaal: € 6.500⁵

Betrokkenheid

Is het verstandig om iemands schulden op deze manier te regelen? Een doorbraak op schulden is de enige manier om mensen die zijn vastgelopen weer perspectief te geven op een opleiding en een toekomst. Van daaruit kunnen ze zelf letterlijk weer betrokken worden bij het oplossen van de problemen en hordes die ze nog moeten nemen om daar te komen. In Nienkes geval was er weinig stimulans nodig om haar overige pro-

blemen op te pakken na de doorbraak op schulden en nadat er een school was gevonden. Maar ook bij jongeren die nog minder gemotiveerd zijn om uit het dal te klimmen kan een schuldregeling de eerste stap zijn om daar afspraken over te maken of erover te onderhandelen. Je kunt bijvoorbeeld als tegenprestatie eisen dat iemand weer naar school gaat en niet meer spijbelt. Of een positieve prikkel inbouwen om een deel van de schuld af te schrijven als iemand na een x aantal maanden alsnog een diploma haalt.

ZITTEN HIER RISICO'S AAN?

- De eisen van een tegenprestatie kunnen te zwaar zijn voor een kwetsbare doelgroep die naast schulden nog meer problemen heeft.
- De hoogte en termijn van de afbetalingsregeling bepalen hoeveel perspectief iemand heeft. Veel jongeren in deze situatie hebben zoveel problemen dat een bijbaantje niet direct verstandig is. Dit maakt het moeilijk om bijvoorbeeld 50 euro per maand af te dragen, drie jaar lang. Maar het is ook niet verstandig om de schulden vast te laten staan. Dan komt het probleem weer terug op het moment dat ze klaar met hun studie zijn.

⁵ We rekenen hier bewust de kosten van de studiefinanciering niet mee. Dit omdat dit gebruikelijke kosten zijn. Jongeren op het MBO krijgen studiefinanciering om een opleiding te volgen.

Mensen die last hebben van stapelingsproblematiek krijgen geen toegang tot de zorg of ondersteuning die ze nodig hebben. In dit onderzoek schetsen we acht keer een combinatie van problemen die tot uitsluiting leidt. Maar achter deze acht voorbeelden van stapelingsproblematiek gaan mechanismen schuil die we vaker in verschillende situaties tegenkomen. Los van de specifieke problematiek herkennen wij standaard manieren waarop mensen uitgesloten worden van passende zorg en ondersteuning. Dit zijn we uitsluitingsmechanismen gaan noemen. In dit intermezzo delen en duiden we deze mechanismen. Herkenning van deze mechanismen (en mogelijk nog andere) biedt de kans te leren van casus en uitsluitingsmechanismen aan te pakken.

Entry-exit Paradox

Mensen die in neerwaartse spiraal komen, hebben vaak te maken met de entry-exit paradox⁶. Bepaald gedrag, of een ziekte geeft ze toegang (entry) tot een bepaalde voorziening. Maar datzelfde gedrag of diezelfde ziekte zorgt er ook voor dat de noodzakelijke behandeling wordt stopgezet.

De entry-exit paradox zien we als volgt terug in de praktijk: Jongeren met gedragsproblemen komen in een instelling voor jongeren met gedragsproblemen waar ze uit worden gezet omdat ze zich slecht gedragen en niet aan de regels houden. Verslaafden komen in een kliniek voor mensen met een verslaving, waar ze worden geschorst als ze zich niet kunnen beheersen en weer drugs gaan gebruiken. Mensen die niet met geld kunnen omgaan, maken schulden en komen uiteindelijk in een schuldsaneringstraject waar ze uit worden gezet op het moment dat ze weer nieuwe schulden maken.

Sommige mensen blijven hun hele leven in deze entry-exit cirkels draaien. Zeker als er tegelijkertijd meerdere problemen voorkomen. Dit zien we bij de familie Karst gebeuren. Een gezin waarvan vader verslaafd is, moeder niet met geld kan omgaan en een zoon of dochter gedragsproblemen heeft, blijft vaak jaar in jaar uit met onvoldoende resultaat behandeld en begeleid worden. Dit mechanisme treedt niet alleen bij probleemgezinnen op, maar ook als je alleen een verslaving hebt of gedragsproblematiek laat zien.

Prioriteitsparadox

Welk probleem moet eerst opgelost worden? Probleem a moet opgelost zijn voordat iemand toegang krijgt tot de oplossing voor probleem b. Probleem b moet opgelost zijn voordat iemand toegang krijgt tot de oplossing voor probleem a. Lars moet bijvoorbeeld zijn schulden geregeld hebben om weer een woning te kunnen huren. Maar hij moet

⁶ A.J. Kruiter & C. Pels, De dag dat Peter de Deur Dichttimmerde, 2014, Van Gennip, Amsterdam

een vaste woon- en verblijfplaats hebben om een uitkering te krijgen en zijn schulden te kunnen regelen. Daar komt als extra factor bij dat hij eerst behandeld moet worden voor zijn verslaving voordat hij toegang krijgt tot schuldhulpverlening. Maar om succesvol behandeld te worden is het nodig dat hij een stabiel leven heeft: een woning en geregelde schulden. Zo komt de cirkel maar niet rond.

Wat eerst moet, of wat voorliggend is, is voor veel voorzieningen vastgelegd. Daar zit vaak een logische gedachte achter. Het werkt niet goed om iemand die verslaafd is een schuldsaneringstraject te laten starten. De verslaving maakt het vaak onmogelijk om zijn inkomsten en uitgaven te stabiliseren. Het heeft ook geen zin om iemand een woning te verhuren die op voorhand al zijn huur niet kan betalen. Vreemd genoeg is er geen logische redenering in de regels vastgelegd over hoe we deze mensen dan wel helpen. De uitsluiting is vastgelegd, de insluiting niet.

Exit-entry Paradox

Het probleem dat opgelost moet worden is te groot of veel voor een voorziening of instelling die het probleem zou moeten oplossen. Kinderen met te grote gedragsproblemen om passend op te lossen in de klas, zitten thuis en niet op school. Zij krijgen geen passend onderwijs, en vaak helemaal geen onderwijs. Mensen met een lichtverstandelijke beperking en naast verslavingsproblematiek ook psychische problemen vinden bijna geen instelling om zich te laten behandelen. De zogenaamde dubbeldiagnostiek maakt de problemen te groot om ze succesvol te behandelen.

Nienke, zo hebben we hierboven gezien, heeft ook een probleem dat te groot is om op te lossen. Feitelijk is het inkomen van Nienke als ze gaat te studeren te laag om haar schuldeisers een aanbod te doen. Daarom helpt de gemeente haar niet met een minnelijke regeling. Dus omdat haar betalingsachterstanden te groot zijn om op te lossen, helpt de gemeente haar niet om haar schulden op te lossen.

Bescherming van de voorziening

Daarnaast heeft Nienke nog een probleem. Ook is er geen school die Nienke nog onderwijs wil bieden. Dat komt niet omdat ze niet kan leren, maar omdat ze zich in het verleden niet netjes gedroeg. Het risico dat Nienke met haar gedrag andere leerlingen negatief beïnvloedt is te groot. In dit mechanisme krijgen mensen geen toegang tot een voorziening om de andere mensen die gebruik maken van de voorziening te beschermen. De afweging om iemand te weigeren hangt dan niet af van de mate waarin iemand succesvol geholpen wordt. Het gaat dus niet zoals in het vorige voorbeeld om de inschatting of je als school wel of niet passend onderwijs kunt bieden. Het gaat om het inschatten van het risico voor de andere gebruikers van de voorziening. Op een groep

moeilijke jongeren die net zijn afgekickt wil je bijvoorbeeld geen jongere die naast zijn gedragsproblemen nog volop drugs gebruikt. Deze keuzes zijn goed te verklaren en te legitimeren, maar ze sluiten wel mensen uit. Daar moeten we ook iets mee.

Blame it on de burger

De patiënt krijgt vaak 'de schuld' van ineffectieve of mislukte zorgtrajecten. Er staat zelden in dossiers dat de behandeling niet goed is ingezet of uitgevoerd. Ook staat er zelden iets over de persoon die de behandeling uit heeft gevoerd en of misschien iemand anders dit traject beter bij deze patiënt had kunnen uitvoeren. Dit leidt er in de praktijk toe dat vervolgbehandelingen of soortgelijke behandelingen niet nog een keer bij iemand worden ingezet.

Bij Nienke is twee keer een behandeling voortijdig afgebroken. Eén keer is ze zelf gestopt omdat het niet werkte en ze de behandelend arts een akelige man vond. Eén keer is de behandelaar gestopt omdat hij geen vooruitgang zag en Nienke asociaal vond. Deze twee mislukte trajecten maakten dat Nienke te boek stond als zorgmijndend en onbehandelbaar. Betrokkenen zochten vervolgens niet meer effectief naar manieren waarop ze wel geholpen kon worden.

We leren kortom niet van mislukte trajecten zolang we de patiënt de schuld geven. Voor vervolgtrajecten is het veel interessanter om een reflectie van de behandelaar te kunnen zien over wat er beter aan behandeling had gekund.

Eens gestolen...

Acties uit het verleden blijven mensen dwars zitten. Bij het toekennen van zorg en ondersteuning gaan professionals er bijna altijd vanuit dat probleemgedrag uit het verleden ook in de toekomst weer voorkomt. Het inschatten van dit risico is belangrijk om een goed plan te maken. Maar het wordt vervelend als deze inschatting tot structurele uitsluiting leidt.

Nienke is tussen haar 16de en 19de vier keer van school gestuurd. Nu is ze 21 en er vol van overtuigd dat ze haar gedrag aan moet passen en een opleiding moet afronden om wat van haar leven te maken. Die nieuwe positieve energie kan echter niet gewaardeerd of getoetst worden. Ze heeft nog geen feiten waaruit haar nieuwe gedrag blijkt. En dus beoordelen scholen haar enkel op feitelijkheden uit het verleden. Een voor Nienke *vé*r verleden.

Los van deze drie casussen willen we nog enkele mechanismen delen:

Zelfredzaamheid als voorwaarde voor hulp

Bij sommige voorzieningen moet je eerst laten zien dat je het in potentie zelf kunt. Anders helpen we je niet. De schuldhulp is daar een goed voorbeeld van. De toelating tot schuldhulp is gebaseerd op de inschatting dat mensen hun gedrag aan kunnen passen. Als je dit niet kunt laten zien, word je niet geholpen met je schulden. Terwijl je dan juist hulp nodig hebt met je schulden.

Bijkomend probleem bij dit mechanisme is dat we professionals vragen een inschatting te maken van hoe iemand zich in de toekomst gaat gedragen op basis van zijn huidige gedrag. Maar dat huidige gedrag vindt plaats in een context waar mensen zich niet goed kunnen gedragen. Neem bijvoorbeeld mensen die dakloos zijn en psychische problemen hebben. Op basis van hun huidige gedrag schatten we in of ze in potentie zelfredzaam genoeg zijn om in een eigen huis met ambulante begeleiding te kunnen wonen. Terwijl je dit het liefst wilt inschatten nadat mensen een tijdje in de rust van een eigen huis hebben gewoond.

De beslissing legitimeert zichzelf

Omdat de beslissing is genomen is het goed. Als eenmaal ergens een besluit is genomen dat iemand geen toegang krijgt is het bijna onmogelijk om die beslissing terug te draaien. Iedereen die bij die beslissing is betrokken doet zijn uiterste best om aan te tonen dat de beslissing legitiem, juist en goed is genomen.

Dit proces wordt versterkt doordat er eindeloos veel uitsluitingscriteria bestaan. Voor iedere regel staan meerdere regels op papier op basis waarvan mensen gelegitimeerd geweigerd kunnen worden. Regels die instellingen verplichten om mensen in te sluiten zijn bijna niet te vinden. Dat maakt dat er altijd wel een manier te vinden is om het besluit om iemand niet toe te laten te legitimeren.

Geboden hulp is net niet genoeg hulp

Veel voorzieningen zijn bewust minimaal ingericht. We willen dat mensen zelf weer leren vliegen en zijn bang dat ze afhankelijk worden van te veel aan hulp. De bijstandsuitkering is daar een goed voorbeeld van. Die is precies zo laag dat je er net niet van kunt rondkomen, zeker niet op lange termijn. De gedachte hierachter is dat dit mensen dwingt snel weer te gaan werken. Maar wat als je niet kunt werken, maar ook niet in aanmerking komt voor andere vormen van een uitkering? En wat als je niet alleen inkomen nodig hebt, maar ook ondersteuning op het gebied van zorg, WMO en Jeugdhulp bijvoorbeeld? Dit is bij de familie Karsten het geval. Die hebben zeker in het verleden heel veel voorzieningen gehad die allemaal net niet hielpen. Toegang tot voldoende hulp krijgen ze niet.

4 18-/18+

JONGEREN DIE IN EEN INSTELLING WONEN KRIJGEN ALLEMAAL MET STAPELINGSPROBLEMATIEK TE MAKEN ALS ZE 18 WORDEN. WANT NA HUN 18E MOET OPNIEUW BEPAALD WORDEN WAAR ZE GAAN WONEN, WAT ZE OVERDAG GAAN DOEN, WELKE ZORG ZE NODIG HEBBEN, EN HOE ZE AAN INKOMEN KOMEN. DEZE VRAGEN KUNNEN VAAK NIET LOS VAN ELKAAR BEANTWOORD WORDEN. HET IS EEN HELE PUZZEL OM WOONPLAATS, WOONVOORZIENING, ZORG, INKOMEN EN DAGBESTEDING IN ÉÉN PLAN TE VERENIGEN. VERSCHILLENDE PROFESSIONALS BEOORDELEN DE SITUATIE VERSCHILLEND, NIET ALLE VOORZIENINGEN ZIJN TOEGANKELIJK EN DE JONGERE ZELF MAG ER OOK WAT OVER ZEGGEN.

John

John is bijna 18. Over 6 maanden om precies te zijn. Dan mag hij eindelijk de jeugdzorginstelling waar hij verblijft verlaten. Vorige week heeft hij tijdens een overleg zijn wensen aangeven. Hij wil een kamertje in de grote stad. Eindelijk op zichzelf, eindelijk vrij. Zijn begeleiders geven aan dat ze gaan kijken hoe ze dat het beste mogelijk kunnen maken.

Wat John niet weet is dat zijn begeleiders het helemaal nog niet zien zitten dat hij op zichzelf gaat wonen. Wat er wel moet gebeuren weten ze ook nog niet precies, maar op zichzelf wonen lijkt hen geen goed idee. In aanloop naar het overleg met John hebben ze het al een paar keer over hem gehad. Daar kwam nog geen eenduidig plan voor John uit. De betrokken professionals lopen tegen de volgende dilemma's aan:

Woonplaats... Waar gaat John wonen? John wil zelf in de grote stad X wonen. Zijn ouders willen dat hij bij hen in gemeente Y thuis komt wonen. Een deel van zijn begeleiders wil dat hij nog een tijd bij hen in de instelling in gemeente Z blijft wonen. Een ander deel van de begeleiders wil dat hij bij zijn ouders of op zijn minst in de buurt van zijn ouders gaat wonen.

Woonvorm... John wil op zichzelf wonen. Zijn ouders willen dat hij thuis komt wonen. Een deel van de begeleiders wil dat hij begeleid of beschermd gaat wonen en een ander deel wil dat hij via verlengde jeugdzorg nog een tijdje in de huidige instelling blijft.

Dagbesteding... Zijn ouders willen graag dat hij gaat werken bij zijn oom in het bedrijf of weer naar school gaat. Een deel van de begeleiders vindt dat een beschutte leerwerkplek iets voor hem zou zijn, maar het is de vraag of hij daar toegang toe krijgt. Een ander deel wil dat hij een startkwalificatie haalt. Zelf wil John het liefst de hele dag gamen en af en toe chillen op de bank met een jointje.

Inkomen... John zelf wil een uitkering aanvragen. Zijn ouders willen hem onderhouden als hij thuis komt wonen. Hij kan wat verdienen met parttime werk. Als hij naar school gaat kan hij studiefinanciering krijgen.

Zorg... Een deel van zijn begeleiders vindt dat hij straks begeleiding en behandeling voor zijn psychische problemen nodig heeft. Een ander deel vindt dat hij vooral moet stoppen met blowen en dat als zijn ouders hem kunnen begeleiden hij het misschien wel zelfstandig redt. Maar dan moet er wel een structuur in zijn dagbesteding zitten. Zijn ouders willen ook graag dat hij minder blowt, maar vooral dat hij thuis komt wonen. Als hij maar weer thuis komt, dan kunnen ze kijken hoe ze zijn blowgedrag aan kunnen passen. Zelf vindt John dat hij genoeg zorg heeft gehad. Zijn hele pubertijd heeft hij in praatgroepen gezeten en behandelingen moeten volgen. Volgens hem is dit wel wat het is, en gaat er niet meer iets beters komen. Hij wil geen zorg meer.

PROBLEEM

Deze dilemma's zijn bijna niet op te lossen. Zelfs los van alle bureaucratische beperkingen en alle toegangsregels is het inhoudelijk bijna onmogelijk om een ideaal plan te maken. In dit relatief eenvoudige voorbeeld hebben we al vijf factoren met allemaal drie of meer verschillende keuzesopties. En verschillende betrokkenen hebben allemaal een andere voorkeur. Schematisch ziet de puzzel er als volgt uit:

	OPTIE 1	OPTIE 2	OPTIE 3	OPTIE 4
Woonplaats	Grote stad	Gemeente ouders	Gemeentelijke instelling	
Woonvorm	Zelfstandig	Bij ouders	Jeugdzorginstelling	Beschermd wonen
Dagbesteding	Niks doen	Werken	Onderwijs	Beschut werk
Inkomen	Ouders + bijbaantje	Studiefinanciering	Wajong?	Uitkering
Zorg	Geen zorg	Afkicken	Behandeling	Begeleiding

Als professionals en cliënt al op een lijn komen spelen op de achtergrond nog allerlei bureaucratische belemmeringen. Het woonplaatsbeginsel bijvoorbeeld. Welke gemeente is verantwoordelijk voor de zorg van John? Komt hij in aanmerking voor een uitkering of moet hij naar school of aan het werk? Of komt hij voor Wajong in aanmerking? Krijgt hij een indicatie voor beschermd wonen? Of voor beschut werk? Is er een school die hem toelaat? Is er überhaupt een betaalbare woning beschikbaar? De bureaucratische beperkingen zijn eindeloos.

HOE UIT DIT PROBLEEM ZICH?

Persoonlijk

John wil zo graag uit de instelling dat hij niet meer luistert naar alle goedbedoelde adviezen van zijn begeleiders. Al die lastige vragen over

hoe hij dan een woning vindt, en hoe hij dat denkt te betalen, daar wil hij liever niet mee bezig zijn. Hij wil gewoon een uitkering, of studiefinanciering en een kamertje, net als zijn neef, en verder met rust gelaten worden.

Professioneel

Er is niet één beste oplossing, en professionals kunnen moeilijk inschatten hoe John zich in de toekomst gaat gedragen. Dat maakt het moeilijk

om een keuze te maken. Daarnaast speelt mee dat als ze een keuze maken voor een plan, ze John hier ook nog van moeten overtuigen. En zijn ouders ook.

HOE UIT DIT PROBLEEM ZICH BIJ ANDERE JOHNS?

Vaak op dezelfde manier. De puzzel tussen wat jongeren, ouders en professionals willen is moeilijk te maken. De verlengde jeugdhulp geeft wel mogelijkheid om dit proces wat langer te rekken, zodat men niet per se voor de dag dat iemand 18 een knoop door gehakt moet hebben. Dit geeft rust en de mogelijkheid om te kijken wat voor keuzes iemand maakt na zijn 18e. Tegelijkertijd zorgt dit ook voor een dilemma, dat omgekeerd aan dat van John is. Sommige jongeren vinden het wel prima in de jeugdinstantie. Ze hebben geen hoge huurkosten en als ze werken of een uitkering krijgen houden ze een aardig

maandbedrag over om van te leven. Dit terwijl ook de verlengde jeugdzorg een keer eindigt. Dus linksom of rechtsom moet er een goede uitstroom- of overgangsoptie zijn om toe te groeien naar echte zelfstandigheid.

OM HOEVEEL JOHN'S GAAT HET IN EEN GEMEENTE?

Het aantal John's is goed in kaart te brengen. We weten wanneer jongeren 18 worden. En we weten hoeveel er in residentiële jeugdzorg zitten. [Landelijk zitten er per 100.000 jongeren:](#)

- +/- 600 jongeren van 17 jaar in residentiële jeugdzorg
- +/- 700 jongeren van 16 jaar in residentiële jeugdzorg
- +/- 150 jongeren onder de 18 jaar in gesloten jeugdzorg
- Daarnaast zijn er nog +/- 1.800 jongeren van 17 jaar (850) en 16 jaar (950) die in pleeggezinnen wonen. Bij deze doelgroep kunnen de problemen van John ook voorkomen.

Per gemeente is dit precies in kaart te brengen. De aantallen zullen verschillen naarmate er meer of minder van deze voorzieningen in de gemeente zijn. Wat echter moeilijker in kaart is te brengen, is de woonplaats waar deze jongeren na hun 18e heengaan. Waar ze gaan wonen is belangrijk omdat die gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van het uiteindelijke plan. Dat laatste is moeilijker te voorspellen:

- Aantal jongeren in een intramurale setting
- Aantal jongeren in gesloten jeugdzorg en pleeggezinnen
- Aantal jongeren van 16 en 17
- Jongeren die vanuit een intramurale setting in een andere gemeente gaan wonen.

HANDELINGSPERSPECTIEF

In bijna alle gemeenten zijn de afgelopen jaren [aanpakken voor deze doelgroep](#) gestart. Toch blijft de overgang van 17 naar 18 ingewikkeld, zoals het voorbeeld van John laat zien. Er is dan ook niet één standaardoplossing of handelingsperspectief. De verschillende aanpakken laten een variëteit aan oplossingen zien. We noemen hier de meest voorkomende.

1. *Begin minimaal vanaf 16,5 jaar een plan te maken.*

Omdat er veel knopen doorgehakt moeten worden, zaken moeten worden geregeld en georganiseerd moeten worden en iedereen op lijn moet komen is het zaak vroeg aan een 18+ plan te beginnen.

2. *Kijk ver vooruit: 16->27*

Maak niet alleen een plan voor de overgang naar 18 jaar, maar liefst een plan voor de komende 10 jaar. En begin daar vroeg genoeg mee; niet pas een paar maanden voor iemand 18 wordt.

3. *Maak bureaucratisch 'alles' mogelijk*

Het voorbeeld van John laat zien dat het een hele puzzel is om met alle betrokkenen inhoudelijk het beste plan te maken. Dit proces wordt nog moeilijker als professionals rekening moeten houden met regels van een uitkering, toegang tot beschermd wonen, of beschikbaarheid van beschut werk. Het werkt averechts als we algemene regels, die bijvoorbeeld gelden voor iedereen met een uitkering, belangrijker vinden dan de inhoudelijke afweging van professionals over wat goed voor John is.

4. *Ontwikkel nieuw aanbod*

Er zit een groot gat tussen wonen in een 24-uurs setting en zelfstandig wonen met

twee of drie uur begeleiding in de week/ maand. Ook zit er een groot gat tussen een 24-uurs jeugdzorgsetting en beschermd wonen. Toch zijn dat wel vaak de alternatieven die overwogen worden. Dit komt vooral omdat er niet in alle gemeenten een specifiek type zorg voor deze doelgroep (16-27) beschikbaar is.

DE WAARDENDRIEHOEK



Bij deze problematiek voert het te ver om één type maatwerk te legitimeren. Het probleem bij John is vooral dat er inhoudelijk geen beste plan is. Maar als dit plan er wel is, moet dit vaak nog op allerlei wetten, regels, procedures en protocollen getoetst worden. In algemene zin kunnen we daar in termen van legitimiteit, rendement en betrokkenheid het volgende over zeggen:

Legitimiteit

De leeftijd 18 is een willekeurig criterium om iemands volwassenheid vast te stellen. Iedereen groeit immers op een andere manier naar volwassenheid toe. Toch is het een criterium waar professionals, jongeren en ouders mee te maken hebben.

De mogelijkheid tot verlengde jeugdzorg helpt al veel om iets ruimer met de overgang tussen jeugdzorg en volwassenzorg om te gaan. Ook op andere terreinen, zoals het woonplaatsbeginsel, zit steeds meer beweging om alles mogelijk te maken. Uiteindelijk zou het ideaal zijn als een inhoudelijk plan waar alle partijen achter staan uitgevoerd kan worden, ongeacht regels protocollen en procedures.

Rendement

Kosten moeten eigenlijk geen rol spelen in goede zorg aan deze doelgroep. Tot hun 18de is er veel geld geïnvesteerd om deze jongere een zo goed mogelijke jeugd te geven (tussen de € 50.000 en € 150.000 per jaar). Het zou een desinvestering zijn om er vanaf 18 jaar minder geld per jaar aan uit te geven.

Betrokkenheid

Het blijft soms lastig dat jongeren vanaf hun 18e zelf mogen bepalen wat ze willen. Zeker als er niet duidelijk een beste plan ligt en de jongere vooral niets wil doen. Tegelijkertijd zou het niet uit moeten maken of iemand 18 of 16 of 34 of 84 is. Plannen die niet uitgaan van wat mensen zelf willen werken niet. Zo simpel is het. Dat is voor volwassenen niet anders dan voor jongeren.

5 Licht verstandelijk beperkt (LVB), eerste kind en problemen met schulden en wonen

MENSEN DIE LICHT VERSTANDELIJK BEPERKT OF ZWAKBEGAAFD ZIJN KOMEN VAAK IN DE PROBLEMEN ALS HET NIET GOED LUKT OM DE BASIS TE REGELEN. ZEKER ALS ER EEN KIND OP KOMST IS EN FAMILIE EN VRIENDEN GEEN GOED VANGNET BIEDEN.

Kimberly & Robin

Kimberly (29) en Robin (33) verwachten een kindje en zitten met hun handen in het haar. Ze hebben een huisje nodig om hun kindje in alle rust samen op te voeden. Maar ze begrijpen niet waarom het systeem zo ingewikkeld is. Het lukt ze niet om een huis te vinden. En ze hebben geen netwerk van vrienden en familie die hen kan helpen.

Kimberly en Robin zitten momenteel klem in de maatschappelijke opvang. Ze verblijven daar met mensen met allerlei andere problemen. Hun probleem is vooral dat ze geen eigen huis hebben. En nu ze een kind verwachten hebben ze dat huis nog harder nodig.

Het stel probeert zelf iets te vinden op de particuliere woningmarkt. Kimberly en Robin leven beiden van een daklozenuitkering. En hebben beiden ook nog wat schulden. Dat komt omdat ze in het verleden niet goed met geld zijn omgegaan. Daar hebben ze eigenlijk hulp bij nodig. Iemand die met ze meekijkt en hen helpt bij hun administratie.

Het vinden van een woning gaat moeizaam. Het stel heeft niemand die garant wil staan voor hun huur. En verhuurders willen niet aan hen verhuren. Robin en Kimberly vroegen daarom een urgentieverklaring aan bij de gemeente. Deze kregen ze niet omdat hun schulden niet geregeld zijn, maar de afwijfsbrief vertelde niet hoe ze hun schulden wel kunnen regelen. Daarom gingen ze op zoek in een andere gemeente. Ook daar lukte het niet. Volgens probeerden ze met hulp van een cliëntondersteuner het Centrum Jeugd en Gezin (CJG) in te schakelen om een woning te vinden. Maar het CJG wilde hier niet aan meewerken. In ieder geval niet zolang hun kindje nog niet geboren is.

Kimberly en Robin krijgen steeds meer zorgen over de plek waar hun kindje straks moet opgroeien. Deze zorgen delen ook de gynaecoloog en kraamzorg. De betrokken consulenten van het daklozenloket en een zorgaanbieder kunnen wel een oplossing bieden, maar deze is complex en ontworpend: Robin blijft in de maatschappelijke opvang, terwijl Kimberly en haar kindje welkom zijn in een moeder-kind huis. Dit zorgt er dus voor dat Robin nog voor de geboorte van zijn kind wordt gescheiden. Om nog maar niet te spreken over de maatschappelijke kosten. Terwijl de oplossing simpeler en socialer kan, in de vorm van een kleine eigen woning voor het gezinnetje, die maximaal rond de €450 à €500,- kost. Hier kunnen Kimberly en Robin dan rustig samen voor hun kleintje zorgen. En hun schulden afbetalen.

PROBLEEM

Zo'n 1,4 miljoen mensen in Nederland zijn licht verstandelijk beperkt. Kimberly en Robin vormen een kwetsbare groep mensen die het niet altijd goed lukt om hun eigen bestaanszekerheid te organiseren. Of om hun weg te vinden door een ingewikkelde bureaucratie. De cliëntondersteuning die hiervoor in het leven geroepen is, biedt geen oplossing als mensen echt vastlopen. Een cliëntondersteuner kan hen bijvoorbeeld ook niet aan een woning helpen. Dit terwijl deze kwetsbare groep vooral baat heeft bij hulp bij het organiseren van bestaanszekerheid. Zoals inkomen en wonen.

HOE UIT DIT PROBLEEM ZICH?

Persoonlijk

Kimberly en Robin maken zich steeds meer zorgen. Ze proberen van alles maar niks lijkt te lukken. Zij kunnen een hoop zelf. Als het kindje er komt kunnen ze daar zelf voor zorgen. Als hun schulden geregeld zijn kunnen ze die afbetalen en ze kunnen zelf zoeken naar een woning. Maar het lukt hen alleen niet om die stap naar een stabiel leven te maken. En hoe langer het allemaal duurt, hoe meer gefrustreerd ze raken van de afwijzing vanuit het systeem. Ondertussen neemt de spanning in de relatie toe vanwege de zorgen om geld en wonen, en het vooruitzicht dat ze van elkaar gescheiden zullen worden na de geboorte van het kindje.

Professioneel

Ook vanuit de kant van de professionals ontstaat er vaak frustratie. De cliëntondersteuner is er wel klaar mee om elke keer met slecht nieuws te komen dat iets niet is gelukt. Andere betrokken professionals zien niet in waarom ze voor Kimberly en Robin meer mogelijk zouden maken dan voor alle andere mensen in hun situatie. Daarom

lukt het niemand echt te handelen vanuit het perspectief van Kimberly en Robin.

BIJ ANDERE KIMBERLY'S EN ROBINS

Bij mensen met een licht verstandelijke beperking zonder stabiel sociaal vangnet schiet hulp vaak tekort. Als er een kindje komt zien we dat er bijgeplust kan worden aan de kant van jeugdhulp en opvoeding, bijvoorbeeld door de inzet van opvoedondersteuning en een moeder-en-kindhuis. Maar het systeem is vaak niet in staat om een stabiel leven voor hen te organiseren, met hulp bij het regelen van een huis, werk en inkomen. En een oplossing voor de schulden. Of helpen voorkomen dat die schulden er komen.

OM HOEVEEL KIMBERLY'S EN ROBINS GAAT HET IN EEN GEMEENTE?

Kijken we naar Kimberly en Robin, zijn er een aantal factoren op basis waarvan we in kunnen schatten hoe groot de doelgroep is.

Hoeveel mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) of zwakbegaafdheid zijn er in een gemeente?

In de eerste plaats is dit een definitiekwestie. LVB staat officieel voor mensen met een IQ tussen 55 en 70. Onder de IQ-grens van 70 kunnen mensen geïndiceerd worden voor zorg. [Er zijn 142.000 mensen in Nederland](#) met een indicatie en naar schatting 260.000 zonder indicatie. Los van de indicatiegrens is het steeds gangbaarder om ook mensen met een IQ tussen 70-85 die last hebben van hun beperkte verstandelijke vermogen mee te tellen bij deze groep. Sommigen spreken in dit geval van LVB, anderen van zwakbegaafd. Dit gaat om naar schatting om groep van 1,4 miljoen mensen waarvan 61% dusdanige problemen heeft met de omgang dat er sprake is van zwakbegaafdheid. In totaal gaat het dan om zo'n 10% van de bevolking.

Hoeveel mensen met LVB zitten in een maatschappelijke opvang?

HVO-Querido heeft onderzocht dat op haar locaties tussen de 8% en 12,5% van de mensen een diagnose van LVB heeft. Bij nog eens 20% van de mensen in deze maatschappelijke opvang is sprake van een sterk vermoeden van een verstandelijke beperking. Gemiddeld is dat 30% van de doelgroep in de maatschappelijke opvang.

Hoeveel jonge mensen met LVB staan op het punt om vader of moeder te worden en krijgen een weigering op een urgentieaanvraag omdat ze ongeregelde schulden hebben?

Dit wordt niet specifiek bijgehouden.

HANDELINGSPERSPECTIEF

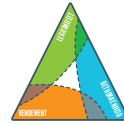
Kimberly en Robin hebben extra bestaanszekerheid (wonen, inkomen, eten, begeleiding) nodig om rust te vinden. Dat hoeft niet direct begeleid wonen te zijn. Op dit moment snappen ze weinig van het systeem. Maar als woning en inkomen en het betalen van de vaste lasten geregeld zijn, dan is er waarschijnlijk niet veel extra begeleiding meer nodig. En belangrijker: dan kunnen ze leren hoe ze hun toekomstige dochter kunnen opvoeden. Want daar hebben ze beiden waarschijnlijk alle tijd en aandacht voor nodig.

Bij veel Kimberly's en Robins wordt pas vlak voor de geboorte een tijdelijke oplossing gevonden op een vakantiepark (door de gemeente) of bij vrienden. Tot die tijd zitten deze jonge zinnen in grote stress. En een half jaar tot een jaar na de geboorte moeten ze alsnog op zoek naar een woning. Het probleem blijft bestaan.

Een structurele oplossing zou zijn om direct bij het begin van de zwangerschap een urgentiewoning beschikbaar te stellen. Op die manier hebben ze 6 tot 8 maanden om hun financiën en administratie op orde te krijgen en kunnen

hulpverleners inschatten hoeveel begeleiding ze precies nodig hebben. Die inschatting wordt dan in alle rust gemaakt en niet in de stressvolle chaotische situatie waar Kimberly en Robin nu inzitten.

DE WAARDENDRIEHOEK



Waarom zou de gemeente Kimberly en Robin wel aan een urgentiewoning helpen en andere mensen niet? Die vraag staat centraal bij het legitimeren van de doorbraak.

Legitimititeit

De urgentiecommissie weegt niet af hoe schrijnend of kwetsbaar de situatie van Kimberly en Robin is. Het feit dat de schulden niet geregeld zijn is voldoende reden om de aanvraag af te wijzen. Dit is volkomen legitiem binnen het eigen protocol om schaarse woningen te verstrekken. Maar zijn er ook regels die het verstrekken van een woning wel mogelijk maken?

De Woningwet schrijft voor dat woningcorporaties voorrang **MOETEN** geven aan mensen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Woningwet, artikel 46.1a: 'De toegelaten instelling geeft, behoudens het bepaalde bij en krachtens de artikelen 50 en 50a en artikel II, derde lid, derde en vierde volzin, van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, voorrang aan a. het huisvesten of doen huisvesten van personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting.'

De urgentiecommissie kan er op basis van dit artikel ook voor kiezen Kimberly en Robin juist wel urgentie te verstrekken. Ze kunnen namelijk geen woning vinden omdat ze een laag inkomen

en schulden hebben. Het is eigenlijk heel vreemd dat dit de primaire reden is, om urgentie te weigeren.

Daarnaast is de urgentiecommissie niet verantwoordelijk voor de Jeugdwet, maar de gemeente wel. De Jeugdwet stelt dat de gemeente het opvoedkundig klimaat van gezinnen moet versterken (art. 2.1). Dat kan door het bieden van opvoedondersteuning of andere vormen van jeugdhulp, maar dat kan volgens de wet ook prima door het verstrekken van een woning. Jeugdwet, artikel 2.3.3: 'Indien een jeugdige die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, aangewezen is op permanent toezicht en die jeugdhulp als bedoeld in artikel 1.1, onder 2° of 3°, of verpleging als bedoeld bij of krachtens artikel 11 van de Zorgverzekeringswet ontvangt, treft het college indien naar zijn oordeel noodzakelijk, voorzieningen die de ouders in staat stellen hun rol als verzorgers en opvoeders te blijven vervullen.'

Maatschappelijk rendement

Huidig scenario per jaar:

Daklozenopvang Robin (gem.)	€ 36.500
Moeder-kind opvang Kimberley (gem.)	€ 65.000
Daklozenuitkering (2x 12 x 610)	€ 14.640
<hr/>	
Totaal	€ 116.140

Andere vormen van opvang zoals plekken in beschermd of begeleid wonen en/of tijdelijke uit-huisplaatsing van de baby zullen in dezelfde orde van grootte als dit bedrag liggen. Daarom laten we het dreigend scenario hier buiten beschouwing.

Maatwerk scenario

Beschikbaar stellen urgentiewoning na 3 maanden zwangerschap ambulante begeleiding op maat.

Kosten per jaar:

Uitkering (€1.465 x12 =netto)	€17.580
1 tot 3 uur begeleiding (€65 per uur)	€3.300 - €10.000
Huurtoeslag (€250x12)	€3.000
<hr/>	
Totaal	€23.880 - €30.580

Betrokkenheid

Hoe leidt dit handelingsperspectief tot meer betrokkenheid bij het oplossen van eigen problemen?

In een andere woning kunnen Robin en Kimberly prima voor zichzelf en hun kindje zorgen. Terwijl de oplossing die de gemeente hen nu biedt, inhoudt dat Robin gescheiden van Kimberly en zijn kindje in de maatschappelijke opvang terecht komt, terwijl Kimberly en haar dochter in een moeder-kindhuis worden opgevangen.

Hoe helpt dit plan het gezin meer grip en eigen regie op het leven te krijgen?

Een woning in combinatie met de uitkeringen die Robin en Kimberly ontvangen zorgen ervoor dat ze voor zichzelf en hun eigen kind kunnen zorgen. Dit is voor nu hun perspectief.

Welke verandering in kwaliteit van leven verwachten we?

Meer rust in het leven van Kimberly en Robin. En een rustig opvoedklimaat voor hun kindje.

6 Kinderen, onbetaalbare Fraudevordering, Werk

UITKERINGSFRAUDE WORDT HARD AANGEPAKT. MENSEN DIE FRAUDEREN MOETEN DE TE VEEL ONTVANGEN UITKERING PLUS BOETE TERUGBETALEN. ALS ZE ONVOLDOENDE VERDIENEN OM HET BEDRAG TERUG TE BETALEN MOET DE UITKERINGSINSTANTIE TENMINSTE TIEN JAAR LANG TOT DE BESLAGVRIJE VOET TERUGVORDEREN. VOOR SOMMIGE GEZINNEN BETEKENT DIT DAT ZE TIEN JAAR LANG VAN 90% VAN DE BIJSTANDSNORM MOETEN RONDKOMEN. ONGEACHT OF EN HOEVEEL UUR ZE WERKEN. DIT IS UITZICHTLOOS VOOR DE OUDERS EN SLECHT VOOR DE ONTWIKKELING VAN DE KINDEREN. IS HET RECHTVAARDIG EN ZINVOL OM ZOWEL OUDERS ALS KINDEREN ZO'N ZWARE STRAF OP TE LEGGEN?

Jona & Leroy

Jona en Leroy zien het niet meer zitten. Al drie jaar lang proberen ze het hoofd boven water te houden, maar het gaat niet meer. Ondanks dat ze allebei werken blijven hun schulden oplopen. Ze leven van ongeveer 50 euro per week met hun twee kinderen en smeken de gemeente maandelijks om een oplossing. Maar het antwoord is elke keer hetzelfde. “Pas na tien jaar mogen we kijken of we jullie fraudeschuld kwijtschelden.”

Vijf jaar geleden begonnen de problemen voor Jona en Leroy. Omdat ze te vaak ruzie hadden zijn ze uit elkaar gegaan. Kort daarna werd Jona ziek. Hierdoor kon ze minder werken en ging haar fotografiebedrijf failliet. Tijdens deze periode kwam Leroy ondanks de spanningen vaak langs om voor hun twee dochters en Jona te zorgen. Toen het weer wat beter met Jona ging is ze weer aan haar bedrijfje gaan bouwen. Vanuit de uitkering en met hulp van een gemeentelijke [BBZ regeling](#). Leroy werkte in die periode maar 24 uur, dus bleef hij veel bij Jona thuis om voor zijn dochters te blijven zorgen. Zijn eigen studio was te klein en rommelig om zijn dochters mee naar toe te nemen.

Dit ging een tijd lang goed totdat de gemeente drie jaar gelden vaststelde dat er sprake was een gezamenlijke huishouding. Leroy was dermate veel bij Jona en haar dochters, dat zij dit had moeten opgeven in het kader van haar bijstandsuitkering. Jona heeft verzuimd zich te houden aan de inlichtingplicht. Dat staat gelijk aan uitkeringsfraude. Daarom moet zij de volledige uitkering van een jaar (€11.832) plus de BBZ-lening (€20.000) plus een boete van 50% over dit bedrag (€15.916) terugbetalen. Dat is in totaal: €47.748. Daarnaast is per direct haar uitkering stopgezet. Vanuit haar faillissement had ze nog (€20.000) zakelijke schulden staan, en vervolgens liepen de schulden hard op. De schok van de fraudevordering en het wegvallen van inkomen zorgde ervoor dat ze hun vaste lasten niet meer konden betalen. Na zeven weken vond Jona weer werk, maar toen was het kwaad al geschied. Er waren zoveel achterstanden ontstaan die verhoogd waren met deurwaarderskosten dat er geen afbetalingsregelingen meer getroffen konden worden. Ze verdiende simpelweg te weinig en er lag beslag op dat weinige geld dat ze verdiende. Nu drie jaar later is hun gezamenlijke schuld opgelopen van €67.748 opgelopen tot €128.465. En het blijft oplopen, ongeacht hoe hard ze werken.

PROBLEEM

Boetes worden voor iedere Nederlander op dezelfde manier vastgesteld. Maar de consequenties zijn voor iedereen anders. Die hangt namelijk samen met je verdienvermogen. Als je de boete kunt betalen is er niet veel aan hand. Maar zodra je een boete niet kunt betalen ontstaan de problemen. Zeker als de boete voortkomt uit bijvoorbeeld uitkeringsfraude en niet mee kan in een schuldsanering. Omdat je uitkering per direct wordt stopgezet ontstaan er direct betalingsachterstanden. Als de uitkering weer is opgestart, kun je de ontstane achterstanden niet terugbetalen omdat er dan al beslag op je uitkering ligt. De uitkeringsinstantie vordert namelijk het openstaande bedrag tot de beslagvrije voet terug. En omdat je fraude hebt gepleegd, kom je vijf jaar lang niet in aanmerking voor een schuldsaneringstraject voor de schulden naast de fraudeschulden. Iemand moet vijf jaar te goeder trouw zijn geweest om toegelaten te worden. En uitkeringsfraudeurs zijn niet te goeder trouw geweest.

HOE UIT DIT PROBLEEM ZICH?

Persoonlijk

Leroy en Jona hebben geen enkel perspectief op een normaal leven meer. Ze hebben berekend dat zelfs als ze beiden 40 uur per week gaan werken, ze nog steeds ergens tussen de 35 en 55 jaar bezig zijn om hun schulden af te betalen. Tot die tijd leven ze van 90% van de bijstandsnorm. Dat de schuld gesaneerd moet worden, is volgens hen duidelijk, maar dat kan pas tien jaar na het opleggen van de vordering. Nu nog zeven jaar, maar dat lijkt eindeloos. Hun dochters zijn nu 6 en 8. Die groeien al 3 jaar op in armoede. Leroy en Jona weten niet hoe ze dit nog 7 jaar moeten volhouden. De spanningen lopen op en Jona en Leroy hebben steeds vaker ruzie. Ze kunnen het alleen niet meer veroorloven om

uit elkaar te gaan wonen. Omdat hun schulden niet geregeld kunnen worden, wil niemand ze een tweede woning verhuren. Dit zouden ze het liefst wel doen.

Professioneel

Betrokken professionals weten ook niet wat ze nog moeten en kunnen doen. Er bestaat geen plan of methode om mensen bij te staan tijdens tien jaar armoede. Het enige wat de afdeling schuldhulp kan doen is bij iedere noodkreet aangeven dat ze hen niet kunnen helpen. Onderling komen de betrokken professionals er ook niet uit of ze toch niet ergens een uitzondering kunnen maken. Een paar betrokken professionals verhar-den in het standpunt dat fraude niet mag lonen. Jona en Leroy hebben zelf deze fout gemaakt, dus moeten ze de consequenties dragen. En de wet is hier heel duidelijk in; die laat geen ruimte aan gemeenten om hier zelf een keuze in te maken. Maar er zijn ook een paar professionals die zien dat het gezin het steeds moeilijker heeft. Jona komt steeds vaker bij de huisarts voor verschillende klachten. En de juf van hun oudste dochter maakt zich zorgen, omdat ze ziet dat de dochter zich sinds een half jaar steeds slechter kan concentreren.

HOE UIT DIT PROBLEEM ZICH BIJ ANDERE JONA'S EN LEROY'S?

Vaak op dezelfde manier. Ook als er niet al oude schulden zijn, komen mensen snel in de problemen omdat de uitkering stopt, de lasten doorlopen en vanuit de fraudevordering tot de beslagvrije voet wordt teruggevorderd. Dan is er geen ruimte meer om de ontstane betalingsachterstanden terug te betalen. Dus die lopen op. Ten minste vijf jaar lang, totdat mensen weer in een schuldregeling mogen. Jona en Leroy werken nog, maar over het algemeen is het al een doelgroep die moeite heeft met werk vinden (anders hadden ze geen uitkering). Door de uitzichtloze

situatie waarin werk niets kan opleveren, zijn mensen ook niet geneigd om zich extra in te spannen. De fraudevordering zet niet aan tot werk. Eerder tot het omgekeerde.

En dan zijn er nog mensen die in dit proces hun woning verliezen omdat ze de huur niet meer kunnen betalen. Die komen in de maatschappelijke opvang terecht, of op een camping, waar ze vervolgens niet uit kunnen stromen zolang de schuld niet geregeld is. Maatschappelijke opvang voor gezinnen gedurende vijf tot tien jaar lang is een hele dure oplossing. Op een camping wonen is feitelijk een illegale oplossing. Kortom: deze gezinnen worden gedwongen om voor heel veel geld een plek in de maatschappelijke opvang te bezetten, of illegaal op een camping te gaan wonen.

OM HOEVEEL GEZINNEN GAAT HET IN EEN GEMEENTE?

In totaal staan er bij 150.000 mensen in Nederland uitkeringsvorderingen open. Dit gaat om 57.000 verwijtbare vorderingen van voor de Fraudewet uit 2013, 72.000 verwijtbare vorderingen en 21.000 boetevorderingen (CBS)⁷. In 2017 legden gemeenten 28.000 fraudevorderingen op en 13.000 boetevorderingen. In totaal werd er voor 68 miljoen gefraudeerd en 9 miljoen beboet. Dat is gemiddeld 2.500 euro per fraudegeval plus €700 boete. Deze gemiddelden liggen ver onder het bedrag waar Jona en Leroy mee geconfronteerd werden. Voor Jona en Leroy was een bedrag van 2.500 euro iets minder problematisch geweest omdat ze dit met hun huidige inkomen makkelijk binnen vijf jaar hadden afbetaald. Na die vijf jaar zouden ze dan voor hun overige schulden een saneringstraject aan kunnen vragen en dan hadden ze na 8 jaar een schone lei in plaats van mogelijk na tien jaar.

Maar dit voorbeeld laat zien dat ook een relatief laag bedrag van 3.200 euro al grote consequenties heeft als er ook andere schulden zijn. Hoeveel mensen van deze 28.000 in problemen komen is moeilijk in te schatten. In principe is iedere schuld boven de 1.800 euro problematisch voor mensen met alleen een bijstandsuitkering. Zij kunnen als ze goed op hun kosten letten 50 euro per maand missen en dan in drie jaar 1.800 euro af lossen (als de rente dit bedrag niet tussentijds verhoogt).

Kortom: wie zwaar in de problemen komen is niet exact vast te stellen. Gemeenten kunnen in ieder geval zien hoeveel fraudevorderingen ze opleggen, en hoeveel deze mensen per maand terugbetalen. Op basis van deze gegevens kun je een overzicht krijgen van hoe lang huishoudens er over doen om de fraudeschuld + boete af te betalen.

Wat kunnen we weten?

- Aantal fraudevorderingen (en mate van verwijtbaarheid)
- Maandelijks aflossing
- Inkomen (uitkering of werk)
- De mate waarin de fraudevordering tot andere problemen leidt (zorg, wonen, WMO, jeugdzorg)

HANDELINGSPERSPECTIEF

De huidige Fraudewet dateert uit 2013. Sindsdien zijn er wijzigingen geweest om de consequenties voor mensen zoals Jona en Leroy minder hard te maken. Oorspronkelijk werd al het verzuim van de informatieplicht als verwijtbare fraude gezien en diende dit beboet te worden met een boete van 100% van het gefraudeerde bedrag.

⁷ (Dit zijn cijfers van gemeenten en SVB uitkeringen maar zonder UWV uitkeringen)

- [Op 23 juni 2015 oordeelde de Centrale Raad van Beroep](#) dat de mate van verwijtbaarheid meegewogen moet worden in de hoogte van de boete:
 - > 100% bij grove schuld
 - > 75% bij opzet
 - > 50% bij verwijtbaarheid
 - > 25% bij verminderde verwijtbaarheid

- Op 11 januari 2016 gaat de [Centrale Raad van Beroep](#) een stap verder. Ze oordeelt dat de hoogte van het bedrag moet worden afgestemd op de draagkracht van mensen. Een boete moet in maximaal 2 jaar voldaan kunnen worden, oftewel
 - > 24 maanden bij grove schuld
 - > 18 maanden bij opzet
 - > 12 maanden bij verwijtbaarheid
 - > 6 maanden bij verminderde verwijtbaarheid.

Mensen moeten naast de boete ook nog het gefraudeerde bedrag terugbetalen; dit bedrag moet de gemeente 10 jaar lang terugvorderen.

- [In 2016 is de Fraudewet](#) aangepast waardoor gemeenten wel kunnen meewerken aan een schuldregeling, maar het fraudebedrag niet aan het einde mogen kwijtschelden. Dit maakt het mogelijk dat Jona en Leroy in die tien jaar wel een minnelijke regeling kunnen starten om hun overige schulden te kwijten, maar dat het fraudebedrag daarna nog steeds blijft openstaan.
- [In 2017 is aan de wet toegevoegd](#) dat het boetebedrag in bepaalde gevallen ook tegen finale kwijting mee mag in een schuldregeling; dat is het geval als er sprake is van verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid en de persoon niet in hetzelfde jaar nog eens de informatieplicht heeft verzuimd.

Er wordt kortom steeds meer rekening gehouden met de mate van verwijtbaarheid en de draagkracht van burgers, maar het gefraudeerde bedrag moet terugbetaald worden. Zelfs door de maximale ruimte binnen de aanpassingen in de wet te gebruiken, kan de gemeente Jona en Leroy niet helpen. Het gefraudeerde bedrag is simpelweg te groot om terug te betalen.

Wat kunnen gemeenten wel doen?

In de eerste plaats alle ruimte binnen de wet gebruiken om gevolgschade te voorkomen. Maar dat is niet eenvoudig. De afdeling invordering heeft een ander belang dan de afdeling schuldhulp. De afdeling invordering moet eerst tien jaar invorderen en mag daarna blijven invorderen. De afdeling schuldhulp moet in principe een minnelijk voorstel doen en na 5 vijf jaar goeder trouw de rechter met een dwangverzoek vragen of de gemeente wil meewerken tegen kwijting. Zie voor meer over dit spanningsveld [hier](#).

Daarnaast kan een gemeente mensen proactief direct bijstaan en zorgen dat ze niet nog andere betalingsproblemen oplopen. Bijvoorbeeld door de uitkering niet stop te zetten of deze direct weer op te starten. Daarnaast kan het goed zijn om direct een maatschappelijk werker of budgettrainer langs te sturen nadat de straf voor de fraude bekend is gemaakt. Mensen zitten op dat moment nog vol woede en onbegrip, maar moeten direct aan de slag om hun uitgaven op orde te brengen, anders redden ze het niet.

Daarnaast helpt het om een dergelijke aanpak te standaardiseren. Het is prima dat we democratisch hebben vastgesteld dat fraude hard bestraft moet worden, maar als gemeente moet je de ogen niet sluiten voor de gevolgschade. Mensen die stoppen met werken en kinderen die in armoede opgroeien zijn uiteindelijk veel duurder voor de maatschappij dan het willens

en wetens terug te vorderen bedrag. Dus zet in ieder geval naast het terugvorderingsbeleid breed in op het voorkomen van gevolgschade voor ouders en kinderen.

DE WAARDENDRIEHOEK



Legitimiteit

De Fraudewet laat weinig ruimte. Gemeenten moeten minimaal tien jaar lang het gefraudeerde bedrag en de boete terugvorderen.

Dit staat wel op gespannen voet met de principes uit de Faillissementswet en de Jeugdwet. De faillissementswet regelt voor natuurlijke personen dat ze niet hun hele leven aan schulden vast zitten. Maar dit is met een fraudevordering technisch wel mogelijk. Daarnaast is de gemeente in de Jeugdwet verantwoordelijk voor het verbeteren en versterken van het opvoedkundig klimaat. Het is de vraag of het bewust kinderen laten opgroeien in armoede wel vanuit de Jeugdwet kan?

Nu heeft iedere wet betrekking op haar eigen rechtsgebied. Maar gemeenten die op dit vlak ruimte zoeken zouden zich kunnen in ieder geval moreel kunnen beroepen op de Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

RENDEMENT

Huidig scenario

Het huidige scenario kost de gemeente bijna niets. Als het Jona en Leroy lukt om te blijven werken komt er naar schatting nog zo'n € 20.000 van de vordering terug.

Wel zijn er na het opleggen van de vordering betalingsachterstanden ontstaan bij de woningbouw, de telefoonmaatschappij, de verzekering, de internetprovider en nog een aantal andere

organisaties. Deze schuldeisers kunnen hun schuld niet meer innen. Net als de schuldeisers uit het faillissement voor de fraudevordering. Partijen zien hooguit 5% van hun uitstaande schuld terug bij een saneringstraject. Kortom: de publieke straf zorgt voor hoge kosten bij private ondernemers.

Dreigend scenario

Als de ouders het echt niet meer zien zitten en stoppen met werken, kost dit de gemeente € 18.000 per jaar aan een uitkering. 7 jaar lang een uitkering verstrekken loopt op tot in totaal € 126.000.

De gevolgschade bij de kinderen is niet in geld uit te drukken.

Maatwerk scenario

De afgelopen drie jaar is € 7.000 van de gemeentelijke vordering afgelost. Er staat nog € 40.748 open. Op papier zou het maatwerk scenario waarin de schuld niet meer wordt gevorderd € 40.748 kosten. Al zit daar € 15.916 boete in. Deze kosten heeft de gemeente nooit gemaakt. De kosten van het maatwerk scenario zijn daarmee € 24.832.

Betrokkenheid

Door Leroy en Jona op maat te straffen ontstaat er perspectief. Dan kunnen ze betrokken blijven bij hun kinderen, de opvoeding en heeft het zin om te werken. Een straf waar werken zin heeft en kinderen niet structureel in armoede opgroeien is de enige manier om een menselijk perspectief te bieden.

De heilige graal in multiprobleemland is al tien jaar lang: één gezin, één plan, één regisseur. Die gedachte maakt veel maatwerk mogelijk, maar de voorbeelden in dit onderzoek laten zien dat we nog een lange weg te gaan hebben om de graal te vinden.

Bij John zijn simpelweg te veel professionals betrokken die verschillende dingen vinden, moeten en kunnen. Als er al één regisseur zou zijn, moet deze alsnog John, zijn ouders en betrokken professionals op één lijn zien te krijgen achter één plan. Gezien het aantal factoren dat samen moet vallen in het plan is dat niet te doen.

Tegen Kimberly en Robin zegt de urgentiecommissie feitelijk dat het legitiem verstrekken van schaarse huurwoningen belangrijker is dan hun maatwerkplan. Daar kan de regisseur verder ook niets aan doen. Leroy en Jona moeten boeten voor hun overtreding. De gevolgschade die daaruit voortkomt lost de gemeente op met psychische zorg, jeugdzorg en maatschappelijke opvang. Maar achter deze straf zit geen plan, anders dan de gedachte dat fraude niet mag lonen en streng aangepakt moet worden.

Betrokken professionals raken gevangen in een web van regels, mogelijkheden en beperkingen, maar ook in een web van meningen. Professionals hebben zich niet alleen aan regels te houden, en een bepaalde taak uit te voeren, ze vinden er ook iets van. Zo kan het zijn dat naast tegenstrijdige regels of taken professionals de situatie ook nog verschillend inschatten. Dat zien we bij John gebeuren, maar ook bij Leroy en Jona. De maatschappelijk werker die af en toe langskomt ziet de gevolgschade van de boete en wil hier wat aan doen. Maar de medewerker die verantwoordelijk is voor het innen van de boete vindt persoonlijk dat mensen ongeacht de consequenties hun bijstand moeten terugbetalen. En toevallig valt die mening volledig samen met wat de regels hier over zeggen. Dit maakt het moeilijk om samen over een alternatief plan na te denken.

Rond stapelingsproblematiek zitten niet alleen verschillende regels, protocollen en procedures in de weg. Vanuit de verschillende probleemvelden zijn er ook altijd verschillende professionals, met verschillende professionele oordelen, met verschillende opdrachten en verschillende persoonlijke meningen. Als die opdrachten, professionele oordelen en persoonlijke meningen van professionals onderling verschillen is het bijna onmogelijk ze op een lijn te krijgen. In dat geval moet de regisseur of de burger naar consensus zoeken. Over het algemeen maakt dit proces het oorspronkelijke plan van de burger niet sterker. Meer betrokken professionals met verschillende inzichten kunnen een plan ook afzwakken in plaats van sterker maken. In dat geval spreken wij van gemankeerd maatwerk. Iedere extra professional maakt vanuit haar taak en professioneel oordeel het maatwerkplan een stukje zwakker in plaats van sterker. Hoe

graag alle betrokken professionals het ook anders zien: dit is de dynamiek die vaak optreedt bij het maken van maatwerkplannen voor stapelingsproblematiek.

Het voorkomen van gemankeerd maatwerk vraagt een gezamenlijke visie van professionals per huishouden. Het is echter de vraag of zoiets mogelijk is en hoe dit dan tot stand komt. Mensen met stapelingsproblematiek vallen onder verschillende wetten. Deze wetten hanteren elk hun eigen paradigma op hulpverlening. Vanuit de Participatiewet moeten mensen aan de slag. Dat is het leidende principe. Vanuit de WMO worden mensen gecompenseerd voor wat ze niet hebben of kunnen. En vanuit de Jeugdwet worden gezinnen ondersteund maar ook gecontroleerd.

Om alleen al binnen deze paradigma's met meerdere hulpverleners één nieuw en individueel hulpverleningsparadigma voor een huishouden te maken is niet eenvoudig. Dat moeten we gaan leren, want dat hebben we nog nooit expliciet gedaan. Alleen het organiseren dat er één regisseur is, of één tafel waaraan plannen gemaakt worden is niet genoeg. We hebben ook een nieuwe visie nodig om deze mensen vanuit één paradigma te helpen. Welke leidende principes kunnen of uitgangspunten kunnen we hiervoor ontwerpen? Moeten we dit paradigma niet veel meer door het gezin zelf laten vaststellen, als professionals van mening verschillen? Of moeten we zeggen: als wetten (of regels) a, b en c van toepassing zijn hanteren we één nieuw paradigma, namelijk paradigma x. En dat paradigma ontwerpen professionals op maat met en voor het gezin. Op die manier kunnen we inhoud, proces en organisatie van maatwerk volgens minder gemankeerd dan nu ontwikkelen.

7 Afwijzen ambulante hulp, Wajong, thuis na opname intramurale GGZ

MENSEN DIE GEEN ZORG MEER WILLEN PROBEREN WE TOCH TE HELPEN BINNEN DE BESCHIKBARE ZORG. HIERDOOR WORDEN MENSEN STEEDS SELECTIEVER IN DE ZORG DIE ZIJ ACCEPTEREN. DIT LEIDT TOT 'TAKE IT OR LEAVE IT' GEDRAG AAN DE KANT VAN DE INSTELLING.

Marvin

Marvin (29) is er klaar mee. Hij moet altijd van alles van hulpverleners maar hij is er zelden mee geholpen. En als hij zelf wat voorstelt dan mag dat niet, kan dat niet of is het 'niet verstandig'. En als zijn hulpverleners wel aardig zijn en lijken te luisteren, zijn ze achter z'n rug bezig hem een hak te zetten. Zo is hij is twee keer met een rechtelijke machtiging (RM) in een instelling beland. Dat zal hem niet weer gebeuren.

Nadat de laatste RM was afgelopen is hij op zichzelf gaan wonen. Weg bij z'n vader waar hij altijd ruzie mee had. De laatste ruzie liep zo uit de hand dat hij in de instelling belandde.

Maar nu hij voor het eerst echt op zichzelf woont, in zijn eigen huisje, gaat het ook niet goed. De hulpverlener die hem zou komen begeleiden heeft hij na vier weken de deur gewezen. In de drie uur per week dat ze bij hem was vroeg ze veel van Marvin. Hij moest zijn huis gaan opruimen, leren omgaan met geld en leren stoppen met drinken. Maar hoe moet hij dat allemaal doen? Zijn problemen bleven. Want Marvin kan geen boodschappen doen, hij kan zijn huis niet schoonhouden en hij kan ook niet goed met geld omgaan. Zijn bewindvoerder beheert zijn geld. En als hij heeft gedronken wil hij nog wel eens ruzie zoeken, zowel on- als offline. Waardoor de politie regelmatig langs komt. Zijn huisraad is ook nog niet op orde: hij heeft geen wasmachine en zijn bank is te vies om op te zitten.

Marvin wil leren om voor zichzelf te zorgen. Maar de huidige omstandigheden zijn daar niet ideaal voor. Marvin maakt bijvoorbeeld regelmatig ruzie met de burens. Ook de politiebezoeken midden in de nacht zorgen voor een onveilig gevoel bij de burens. De woningbouw heeft een dossier met klachten van de burens en ze vinden het moeilijk om de verstandhouding met de burens goed te houden. Daarom staan ze op het punt de zaak van Marvin bij de rechter aan te brengen, met als doel een huisuitzetting. Ook de huisarts is laatst langs geweest vindt de situatie zoals hij nu is onhoudbaar. Marvin en zijn woning zijn erg ongezond en vervuild. Marvin weet niet waar hij moet beginnen met het oplossen van zijn problemen.

PROBLEEM

Wat hebben mensen nodig na een 24-uurs setting? En wat is er mogelijk in de overgang van intramurale naar ambulante hulp? Wat willen ze zelf?

De antwoorden op die drie vragen sluiten zelden goed op elkaar aan. Daardoor zijn er veel mensen zoals Marvin. Mensen die na uitstroom uit een 24-uurs setting in de problemen komen en daardoor in een vicieuze cirkel van opnames belanden. De Marvins van deze wereld hebben allemaal jarenlange ervaring met zorg. Daar zitten positieve ervaringen bij, maar ook veel negatieve. Zeker bij de groep die via rechtelijke machtigingen zijn opgenomen. Deze groep is zeer selectief in het accepteren van zorg en hulp. Mensen zoals Marvin reageren op nog maar weinig professionals positief. Daarom is het erg moeilijk zoeken naar effectieve hulp die de zelfredzaamheid vergroot. Het gat is vaak te groot: mensen gaan van 24-uurs begeleiding naar gemiddeld een half uur begeleiding per dag. En als de begeleiding niet volstaat om en de administratie te leren doen, en met geld om te leren gaan, en boodschappen te doen, en nieuwe vrienden te maken, en het huis schoon te houden, en te stoppen met drinken, en, en, en... dan gebeuren die zaken niet. Er is bijvoorbeeld geen zorg beschikbaar om Marvins huis schoon te houden, want dat moet hij zelf leren doen. Kortom, de geboden zorg gaat niet uit van wat Marvin nodig heeft, maar van wat we wensen dat hij nodig heeft om zelfstandig te leren leven.

HOE UIT DIT PROBLEEM ZICH?

Persoonlijk

Marvin zit in een vicieuze cirkel van zelfverwaarlozing en gedwongen opnames. Hij is nu weer uit een instelling. Maar in zijn eigen huisje kan hij zijn problemen niet overzien. Daardoor gaat hij

zich slecht onderhouden en let hij minder op zijn gezondheid en het huishouden.

Daarom heeft Marvin nog veel hulp nodig. Hij moet leren op zichzelf te wonen, met zijn psychische problemen om te gaan en die succesvol te behandelen, zijn huis moet opgeruimd en schoongehouden worden, het liefste door hem zelf, en hij moet leren geen ruzie meer te maken met zijn vader en andere mensen in de buurt. Zelf wil hij daar wel mee aan de slag, maar dan samen met één iemand die hem helpt, leert en doet wat hij zelf niet kan. En iemand die niet steeds dreigt met een nieuwe opname in een instelling.

Professioneel

Marvin kreeg drie uur in de week ambulante begeleiding toen hij uit de instelling kwam. Dit is niet voldoende om Marvin op weg te helpen naar zelfstandigheid. Marvins frustratie met de hulpverlening is dat professionals direct weer toewerken naar een nieuwe opname. Dit is op zich begrijpelijk, omdat Marvin het niet heeft uitgehouden met de ambulante hulpverlening, en er geen alternatief handelingsperspectief voor professionals voorhanden lijkt. In elk geval niet als standaardproduct. In deze context is het niet verwonderlijk dat professionals vaak voor die route kiezen voor mensen zoals Marvin.

BIJ ANDERE MARVINS

Sommige mensen zoals Marvin stromen niet uit instellingen omdat het gat tussen de 24-uurs setting en de aangeboden ambulante hulp te groot is. In Marvins geval wilde hij zelf uitstromen en was er geen grond meer om hem in de 24-uurs setting te houden. In zulke gevallen komt het voor dat de begeleiding en zorg onvoldoende werken. Hulpverleners weten niet meer wat ze nog kunnen doen om te voorkomen dat iemand steeds meer problemen veroorzaakt. Vervolgens

gaan hulpverleners op zoek naar manieren om weer hulp af te dwingen. Bij Marvin was de problematiek zwaar genoeg om tot twee keer toe een RM te krijgen. In veel gevallen lukt dit niet. In die gevallen blijven hulpverleners worstelen met te weinig mogelijkheden binnen ambulante hulp en zorg.

OM HOEVEEL MARVINS GAAT HET IN EEN GEMEENTE?

De parameters voor uitstromers uit een 24-uurs setting zijn goed te meten. Een grote groep uitstromers is relatief licht. Dit zijn mensen die uit een vrijwillige setting stromen en open staan voor begeleiding. Maar voor veel van deze mensen is de ambulante begeleiding die voorhanden is ontoereikend of niet passend. Dan ontstaan er problemen op weg naar zelfredzaamheid. Een zwaardere groep problematische uitstromers bestaat uit mensen die na een gedwongen opname uitstromen en dan heel selectief worden in het kiezen van hun zorg.

In 2013 werden er 8.000 mensen opgenomen middels een IBS (spoedprocedure voor inbewaringstelling) en 15.000 mensen door een rechterlijke machtiging. Ongeveer 47 mensen per 100.000 inwoners van Nederland zit op dit moment gedwongen in een 24-uurs setting. Dat zijn er per middelgrote stad dus zo'n 50.

De monitor:

- Uitstroom GGZ na RM, IBS en vrijwillig.
- Wajong
- Zorgmijden (wordt niet geregistreerd)
- Onvoldoende of verkeerde begeleiding volgens de professional of cliënt. (hoe weten we welke mensen ineffectieve zorg krijgen?)

HANDELINGSPERSPECTIEF

Voor mensen die uitstromen uit een 24-uurs setting, moet indien nodig een integraal overgangs-

regime worden ingezet. Zowel qua uren als qua inzet. In dit regime moet gedaan kunnen worden wat nodig is: per geval zal maatwerk nodig zijn. Marvin ziet er in elke situatie net anders uit. Deze groep is gebaat bij zoveel mogelijk één hulpverlener die iemand als Marvin ondersteunt. In plaats van één regisseur die meerdere hulpverleners om iemand heen organiseert.

Er is een grote kans dat het plan om Marvin in deze situatie te helpen naar een zelfstandig leven niet gaat lukken. Omdat het te veel gaat vergen van Marvin in deze situatie of omdat er iets gaat gebeuren waardoor de boel escaleert. En dan wordt Marvin uit zijn huis gezet.

Daarom is het goed een Plan B voor te bereiden. Dat betekent dat Marvin via een rechterlijke machtiging tijdelijk opgenomen wordt, en van daaruit begeleid gaat wonen. In een begeleid wonen setting krijgt Marvin alle hulp die hij nodig heeft en kan hij een frisse start maken met zelfstandig wonen. Het gaat hier om het vooraf scheppen van de juiste omstandigheden, waar hij in de huidige situatie met 5-0 achter staat.

DE WAARDENDRIEHOEK



Legitimiteit

Om Marvin kwalitatief hoogstaand te helpen met zijn problemen moeten we aansluiten bij zijn eigen behoeften. De intentie van de WMO onderschrijft dit:

Dit wetsvoorstel beoogt het bieden van samenhangende zorg en ondersteuning in buurten, wijken en dorpen te bevorderen en een goede ondersteuning van mensen in de eigen leefomgeving mogelijk te maken. De door mensen ervaren kwaliteit, is naar

het oordeel van de regering bepalend voor de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning.

In Marvins woonplaats is een gecontracteerde partij die van weten weet met personen zoals Marvin. Het spoor van de RM is alleen getimeerd met een oordeel van de rechter. In dat uiterste geval kan Marvin gedwongen worden opgenomen, en van daaruit aangespoord worden om uit te stromen in een intramurale woonsetting.

Rendement

Huidige kosten:	€ 4.680
52 uur politie inzet a € 45 jaar	€ 2.340 per jaar
52 uur inzet woningcorporatie bij overlast: € 45=	€ 2.340

Dreigend scenario

Maar dit gaat op deze manier niet lang goed. Zonder verdere hulp zal Marvin niet op deze manier in zijn huis blijven wonen. De woningbouw is een dossier aan het opbouwen om hem vanwege overlast uit huis te laten zetten. Als dit gebeurt zal hij zich of bij de maatschappelijke opvang melden (€36.500 per jaar). Daar wil hij niet meer zijn en zijn vader kan het niet aan hem nog een keer in huis te nemen.

Ontruiming woning:	€ 6.000
Plek maatschappelijke opvang:	€ 36.500

In dit scenario krijgt Marvin niet de zorg en hulp die hij nodig heeft.

Maatwerk scenario:

Maatwerkvoorstel A: ambulante superhulp

Huisraad aanvullen vanuit BB	€ 800
Grote schoonmaak in huis:	€ 1.500
Multi-hulpverlener á € 65 per uur x 10 uur per week	€ 33.800

Maatwerkvoorstel B: alvast werken aan nieuwe opname als dit niet werkt

Intramurale (crisis)opname á € 275 dag x 3 maanden	€ 25.025
Begeleid wonen (per jaar)	€ 45.000

Betrokkenheid

We constateerden al dat Marvin in een vicieuze cirkel van zelfverwaarlozing en gedwongen opnames zit. En om hem hieruit te krijgen is het van belang om met de hulpverlening nauw aan te sluiten bij zijn eigen perspectief. Theorieën zoals de [Self-Determination Theory](#) onderschrijven dit. Voor het ontsluiten van intrinsieke motivatie (specifiek bij zorgmijders) is het van groot belang dicht bij de doelen van de persoon zelf te blijven, omdat ze zo autonomie, competentie en verbinding ervaren.

Marvin wil graag hulp om van het leven in zijn eigen huisje een succes te maken. Iemand die meehelpt met de alledaagse beslommeringen, zoals boodschappen doen, schoonmaken, z'n financiën en de hond. Maar hij wil ook zelf zelfstandiger worden, hij wil leren zoveel mogelijk zelf te doen. Hij heeft iemand nodig die hem daar niet alleen in begeleidt, maar het ook oplost als hij het niet doet. Daar is een multi-hulpverlener voor nodig. Iemand die doet wat nodig is en voortleeft wat Marvin zou moeten doen: schoonmaken, de post openmaken en boodschappen doen.

8 Criminele jongere, Laag IQ, Geen uitkering

JONGEREN DIE UIT DETENTIE KOMEN VINDEN NIET DE RUST EN BEGELEIDING DIE NODIG IS OM EEN UITKERING OP TE STARTEN OF WERK TE VINDEN. EEN GROOT DEEL VAN DEZE JONGEREN HEEFT EEN LAAG IQ, GEEN STARTKWALIFICATIE EN BIJNA ALTIJD SCHULDEN. BETROKKEN PROFESSIONALS PROJECTEREN ALLERLEI MORELE OORDELEN EN VERSCHILLENDE VERWACHTINGEN OP DEZE GROEP. EEN GROEP DIE DAAR WEINIG MEE KAN.

Abdel

Abdel (21) is net vrij en vastbesloten z'n leven te beteren. Na drie dagen meldt hij zich gestrest bij zijn oude jongerencoach. Hij mag van de gemeente pas na vier weken solliciteren een uitkering aanvragen. Maar hij heeft nu geld nodig. Hij heeft een huisje gehuurd om op eigen benen te staan. En om niet meer bij z'n moeder te moeten wonen. Bij haar doet hij het toch nooit goed. Als hij thuis is krijgen ze stevast ruzie. Waarom doe je niet beter je best op school? Waarom heb je geen diploma net als je neef? Waarom ben je zo druk? Waarom maak je overal problemen? Waarom dit, waarom dat...? Abdel weet het zelf ook niet. Hij weet alleen dat hij geen ruzie meer wil en dat z'n moeder niet goed zorgt voor zijn jongere broertje en zusje. Hij ziet dat als hij thuis is. Dus huurt hij nu zijn eigen plek. Maar geld voor de huur heeft hij niet en hij heeft nog 400 euro open staan bij oude vriendjes. Hij weet wel hoe hij aan geld moet komen, en zijn oude vriendjes ook, maar dat wil hij absoluut niet meer. Nooit meer. Kan zijn jongerencoach hem niet helpen om toch een uitkering te starten?

De jongeren coach spreekt binnen 48 uur vijf professionals om te kijken of Abdel alvast een uitkering kan krijgen en ze vinden alle vijf wat anders.

- *De bijstandsconsulent die Abdel heeft weggestuurd zegt dat ze zich echt aan de wet moet houden en Abdels' aanvraag voor een uitkering niet in behandeling mag nemen.*
- *Haar leidinggevende ziet wel mogelijkheden om een uitzondering te maken maar vindt dat Abdel maar moet gaan werken.*
- *De coördinator van de wijkteams die over het maatwerkbudget gaat vindt dat hij toch maar bij zijn moeder moet wonen en als dat echt niet kan elders in zijn netwerk een plek om te wonen moet zoeken.*
- *De reclasseringswerker begint pas na het weekend met Abdels casus. Maar hij geeft vast aan dat hij ook niet even inkomen kan regelen.*
- *De medewerker van de woningcorporatie vraagt zich af waarom we dit niet beter geregeld hebben als jongeren uit de gevangenis komen, maar daar heeft Abdel op dit moment ook niets aan.*

PROBLEEM

De kans dat deze jongeren voldoende bestaanszekerheid opbouwen om uit de criminaliteit te blijven is bijzonder klein. Werk vinden zonder startkwalificatie en met een crimineel verleden is niet eenvoudig. De vaak niet-westerse achtergrond en gedragsproblematiek bij deze jongeren maakt het extra moeilijk om een werkgever te overtuigen. Daarnaast gaat het aanvragen van een uitkering vaak mis. De jongeren snappen de procedure niet, begrijpen niet waarom ze een maand moeten wachten, vullen formulieren verkeerd in, worden daarop aangesproken en haken af. Zonder werk en inkomen is het ook niet mogelijk om een oplossing voor hun schulden te regelen. De ruzies die ze vaak thuis al hebben verergeren omdat er ook nog steeds deurwaarders voor ze langs komen.

De lange procedures die normaal gesproken gelden voor het vinden van werk, het aanvragen van een uitkering en het opstarten van schuldhulp sluiten niet aan bij de druk die er op deze jongeren staat. Daarnaast begrijpen ze vaak niet wat er nu precies van ze verwacht wordt. Dat wordt extra ingewikkeld omdat ze door verschillende hulpverleners op verschillende manieren benaderd worden. Ze hebben te maken met de reclasseringsmedewerker, de job coach, de uitkeringsconsulent, een schuldhulpverlener, de medewerker van het uitzendbureau, de potentiële werkgever, de jongerencoach, de wijkagent en hun ouders. Door iedereen worden ze anders benaderd met andere verwachtingen en consequenties. En als je al niet veel van de wereld om je heen begrijpt is het niet vreemd dat je terugtrekt in een wereld die je wel begrijpt.

HOE UIT DIT PROBLEEM ZICH?

Persoonlijk

Abdel had al in de gevangenis met de jongerencoach afgesproken om nu echt voor 'huisje, boompje, beestje' te gaan. Geen gedoe meer. Het plan was om in het eerste half jaar op zichzelf te leren wonen, goed met geld om te leren gaan, de schuldsanering op starten en de relatie met zijn moeder te herstellen. Als dat allemaal op orde is, zou de jongerencoach hem meenemen naar een paar lokale ondernemers die mogelijk wel een baantje voor Abdel zouden hebben. Maar dat plan ligt nu al in duigen. Hij heeft de mensen bij de gemeente gesmeekt om hem te helpen aan een (tijdelijk) inkomen, maar het mocht niet baten. Toen hij vroeg hoe hij dan zijn huur moest betalen, aan eten moest komen en zijn oude vriendjes betalen haalden ze hun schouders op.

Zijn vriendjes hebben al laten weten dat hij snel wat klusjes kan doen om de 400 euro terug te verdienen. Als er niet snel een oplossing komt ziet hij geen andere mogelijkheden.

Professioneel

Verschillende professionals staan voor een verschillend probleem. Abdels jongerencoach weet niet wat hij nog moet doen. Hij heeft eindelijk een keer een jongere tijdens detentie gemotiveerd om uit de criminaliteit te stappen. Maar bij wie hij ook aanklopt ze kunnen en willen Abdel niet helpen. Hij weet niet bij wie hij het nog kan proberen. Hoe kan hij Abdel nog met goed fatsoen uitleggen dat er goede mogelijkheden zijn om uit de criminaliteit te stappen?

De consulent werk en inkomen loopt in eerste instantie aan tegen de wet. Die stelt dat jongeren onder de 27 eerst vier weken werk moeten zoeken voordat de aanvraag van de uitkering in behandeling genomen kan worden. Daarnaast

vindt ze ook persoonlijk dat jongeren dit zouden moeten. Ze ziet geen reden om voor Abdel een uitzondering te maken. Er zijn meer jongeren die met dit probleem zitten en die gaan ook niet direct roepen dat ze anders weer crimineel hun geld gaan verdienen. Deze spanning speelt ook bij de andere professionals die de jongerencoach spreekt. Waarom zouden professionals voor Abdel een uitzondering maken?

HOE UIT DIT PROBLEEM ZICH BIJ ANDERE ABDELS?

Niet iedere Abdel heeft een huisje gehuurd en direct uit detentie geld nodig. Veel jongeren gaan weer terug naar hun ouderlijk huis. Voor een deel van de doelgroep wordt op een bepaald moment de schuldenlast zo groot dat ze zich met onbekende bestemming uitschrijven. Op die manier komen in ieder geval de schuldeisers niet meer langs. Een deel probeert via uitkering, schuldsanering en baantjes een eigen bestaan op te bouwen. Maar voor velen zijn de teleurstellingen van het sollicitatie proces te moeilijk om te verwerken. Zeker omdat bij een groot deel vermoedens van een licht verstandelijke beperking spelen zonder dat dit is vastgesteld. Deze jongeren zijn vaak ook tijdens hun schoolcarrière op het praktijkonderwijs uitgevallen. Op een bepaald moment kiezen ze ervoor om niet meer teleurgesteld te worden.

OM HOEVEEL ABDELS GAAT HET IN EEN GEMEENTE?

Jaarlijks stromen ongeveer 40.000 mensen uit een penitentiaire inrichting. 20% (8.000) is jonger dan 25 jaar. 40% (16.000) jonger dan 30. 33% van de doelgroep heeft de maand na uitstroom een uitkering en na twaalf maanden later is dit 35%. 20% van de doelgroep heeft een maand na detentie geen inkomen, werk, of opleiding. 75 tot 80% van de gedetineerden heeft schulden voor detentie en na uitstroom ([5de meeting nazorg](#)).

10% van de mensen in detentie is gediagnosticeerd LVB. Op basis van lichte screening blijkt echter dat dit vermoedelijk veel hoger ligt, [tussen de 30% en 45%](#). Hoeveel daarvan in soortelijke problemen als Abdel komen is niet duidelijk. [Wel is duidelijk dat](#) het recidive percentage bij jongeren met LVB hoger is dan bij jongeren zonder LVB.

HANDELINGSPERSPECTIEF

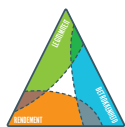
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de nazorg aan ex-gedetineerden. Zij moeten ex-gedetineerden begeleiden op het gebied van huisvesting, werk en inkomen, schulden, zorg en een id-bewijs. Gemeenten pakken die taak verschillend op. Een belangrijk deel is vaak dat de gedetineerd zelf wordt aangezet om op deze leefgebieden iets te regelen. Abdel had in dit kader al huisvesting geregeld en een opleiding uitgezocht. Hij moest alleen nog inkomen regelen. Dat wilde hij doen door zich na vrijlating bij de gemeente te melden. Dat ging helaas mis.

Verschillende steden experimenteren het laatste jaar met aanpakken waarin werk centraal staat. Wat als we deze jongeren nu eens werk geven in plaats van weer de gevangenis in te sturen? Die vraag vormt de kerngedachte van deze aanpakken. Maar alleen het organiseren van werk volstaat niet. Er is ook aandacht nodig op andere domeinen. Er spelen vaak nog gezinsproblemen, de jongeren hebben gedragsproblemen en/of zijn verslaafd en kunnen vaak niet morgen beginnen met werk. Daarnaast hebben deze jongeren bijna allemaal schulden. Op al die domeinen moet een oplossing komen in één plan, met één filosofie en één benaderingswijze om een stabiele omgeving rond deze jongeren te bouwen.

Voor Abdel betekent dat dat er eerst inkomen moet komen. Dat creëert voldoende rust om samen met hem werk te gaan zoeken. De

gedachte van werk geven is leuk, maar uiteindelijk moeten jongeren zelf leren ontdekken welk werk ze wel en niet willen doen. Dat is het meest duurzaam en dat proces duurt even. Bij We'all in Utrecht, bijvoorbeeld, duurt het tussen de 6 tot 12 maanden om jongeren vanaf de start van het project aan het werk te krijgen. Tot die tijd is het belangrijk dat de uitkering wordt opgestart zodat er inkomsten zijn en de jongeren kunnen leren om met weinig geld om te gaan. Tegelijkertijd kunnen jongeren een stap richting schuldeisers of schuldhulpverlening zetten en wordt er thuis met de ouders gewerkt aan alle problemen die nog thuis spelen.

DE WAARDENDRIEHOEK



Zoals gezegd, zijn gemeenten verantwoordelijk voor de nazorg aan ex-gedetineerden op de volgende leefgebieden: werk en inkomen, huisvesting, schulden, id-bewijs en zorg. Toch blijft de nazorg vaak beperkt tot het coördineren van de voorzieningen die ook voor andere mensen beschikbaar zijn. Abdel moet bijvoorbeeld zelf een woning vinden, zelf een uitkering aanvragen, zelf werk zoeken, zelf een id-bewijs aanvragen en zichzelf melden bij de schuldhulpverlening.

Kunnen gemeenten iets doen voor Abdels, dat ze niet voor andere mensen doen? En hoe legitimeren gemeenten Abdels uitkering?

Legitimiteit

Voor jongeren geldt bij het aanvragen van een bijstandsuitkering een zoektermijn van vier weken (artikel 41 lid 4, Participatiewet). Er zijn gemeenten die actief proberen gedetineerden al een maand voor uitstroom te benaderen. Op die manier kunnen ze de uitkering aanvragen en een maand later vaststellen dat ze naar vermogen

hebben gesolliciteerd. Gemeenten hebben juridisch de mogelijkheid om in bijzondere gevallen inwoners toch bijstand te verlenen. De hoogte en vorm van die bijstand mag het College bepalen. [Toch maken gemeenten maar weinig gebruik van die mogelijkheid.](#)

Rendement

Huidig scenario: € 983

Het huidige scenario verschilt qua kosten niet van het maatwerk scenario. Alleen in het huidige scenario krijgt Abdel de eerste maand uitkering pas uitgekeerd nadat hij een maand naar heeft werk heeft gezocht. Als hij zich na een maand niet meldt, gaat de gemeente er vanuit dat hij geen bijstand nodig heeft.

Dreigend scenario: € 7.000

Bij de Abdels van deze wereld is precies dat het probleem. Als hij geen bijstand nodig heeft is dat waarschijnlijk niet omdat hij werk heeft gevonden. Zoals hij zelf al voorspelt, verdient hij zijn geld dan weer op de oude vertrouwde manier. In het dreigend scenario gaan we er van uit dat Abdel zijn geld weer op de oude manier verdient en binnen een jaar veroordeeld wordt voor een straf van een maand.

50% van de ex-gedetineerden heeft na twee jaar weer een strafbaar feit gepleegd. [27% een feit waarvoor hij of zij de gevangenis in moet.](#) Eén dag detentie kost €230. Eén maand €7.000.

Doorbraak scenario: € 983

Abdel heeft maar één maand eerder de verstrekking van zijn uitkering nodig (€983). Dan kan hij direct zijn nieuwe leven opstarten.

Betrokkenheid

Helpt het om ex-gedetineerden direct een uitkering te verstrekken? De gedachte achter de maand zoektermijn is dat meer jongeren werk

vinden als ze nog niet in de uitkering zitten. Dat is een mooie gedachte, maar werkt niet voor wie het niet werkt. De 5de meting nazorg laat zien dat 6% van de ex-gedetineerden met een uitkering werk vindt en 12% zonder uitkering. Dat doet vermoeden dat het niet direct verstrekken van een uitkering werkt, maar dit zijn de cijfers na een half jaar. Er is niet onderzocht welke invloed de maand zoektermijn heeft. Daar komt bij dat de percentages van mensen die werk vinden wel erg laag zijn. Abdel heeft een plan waar hij zelf in gelooft. Een plan dat voor hem werkt. Het lijkt interessanter om daarin te investeren dan in algemene cijfers over jongeren, gedetineerden en het vinden van werk.

Slotstuk: ander Paradigma en een lange adem

WAT LEREN WE VAN DEZE MANIER VAN DOORGRONDEN VAN CASUÏSTIEK?

Mensen met stapelingsproblematiek zijn vaak niet geholpen met alle goedbedoelde voorzieningen die hen zouden moeten helpen. Voor deze groepen werkt het systeem niet of deels. De combinatie van problemen maakt dat ze uitgesloten worden van de zorg of hulp die ze nodig hebben. Of de zorg die ze nodig hebben bestaat (nog) niet. Of het maatwerk dat nodig is, komt maar voor een deel tot stand.

Is dit iets nieuws? Nee, dit bestaat al jaren. De acht situaties die we schetsen komen al jaren in alle gemeenten in Nederland voor. Voor mensen met specifieke stapelingsproblematiek is uitsluiting helaas een structureel probleem. Dit wordt duidelijk als je betrokken professionals bij de casus vraagt waarom Abdel zichzelf met nul euro een maand in leven moet houden. Of waarom Jona en Leroy hun kinderen tien jaar lang in armoede moeten opvoeden. Hoe hard ze ook werken. Of waarom de dochter van Kimberly en Robin geboren moet worden terwijl haar ouders geen woning hebben en in de maatschappelijke opvang verblijven. Iedere betrokken professional kan, helaas, direct uitleggen waarom dit zo is. Iedereen die betrokken is weet welke regel, procedure of beleidsuitgangspunt de uitsluiting verklaart. Op die manier legitimeren we uitsluiting in dit land. We kunnen allemaal erg goed uitleggen waarom mensen niet geholpen kunnen worden. Bij stapelingsproblematiek lijkt dit wel het dominante paradigma te zijn geworden. We legitimeren waarom we mensen niet kunnen helpen. Hoe graag we ze ook wel zouden willen helpen.

Time for a change

Daarom is het tijd om te stoppen met uitsluiting nog langer te verklaren en te leren om het te herkennen en te benoemen. We moeten leren niet langer zeggen: *we kunnen Abdel geen uitkering geven omdat hij van de wet eerst vier weken naar werk moet zoeken*. We moeten leren te zeggen: *Abdel wordt uitgesloten van inkomensondersteuning terwijl hij de komende maand geld nodig heeft voor eten en onderdak*. De wetgever heeft namelijk geen rekening gehouden met Abdels specifieke situatie en alle jongeren feitelijk over één kam geschoren. De wet houdt geen rekening met de stapeling van problemen waar Abdel mee te maken heeft. Als dit het geval is, als we mensen niet de zorg en ondersteuning kunnen bieden die ze hard nodig hebben, moeten we juist insluiting kunnen legitimeren in plaats van de uitsluiting te verklaren.

Legitiem maatwerk maken

Insluiting legitimeren doen we hierboven door verder te kijken dan alleen de wereld van regels, protocollen en procedures. We zoeken maximale ruimte binnen de regels, maar voegen daar nog twee insluitingsargumenten aan toe.

In de eerste plaats kijken we naar de kosten. Uitsluiting is paradoxaal genoeg heel duur. De bedoeling van veel uitsluitingsmechanismen is kostenbesparing, maar als er sprake is van stapelingsproblematiek pakt dit vaak omgekeerd uit. Daarom brengen we in kaart wat de uitsluiting kost en wat het maatwerkalternatief kost. Als dit goedkoper is geeft het een extra argument om mensen in te sluiten. In de paar gevallen waar het duurder is, drukt het simpelweg de kosten uit voor goede inclusieve zorg.

Vervolgens kijken we naar het individu in plaats van naar de algemene regel. Wat heeft deze burger nodig, in zijn of haar situatie, om zichzelf te redden? Daar blijkt voor Abdel bijvoorbeeld uit dat hij deze maand beter andere dingen kan doen dan werk zoeken. Dat komt omdat Abdel op dit moment problemen heeft die groter zijn dan het niet hebben van werk. Daar moet hij eerst een oplossing voor vinden.

Gemeenten stellen beleidsmatig het individu, of het kind, of het gezin graag centraal. Toch blijkt in de praktijk de algemene regel nog vaak de boventoon te voeren. Om maatwerk te legitimeren is het essentieel om de *individuele situatie* goed te belichten. Wat is voor Abdel belangrijk om zelf verder te kunnen komen? Het antwoord op die vraag is een belangrijk onderdeel van de legitimatie van maatwerk. Omgekeerd zou het ook niet meer mogelijk moeten zijn om uitsluiting te legitimeren op basis van een algemene regel, zonder in te gaan op de individuele situatie.

Op die manier helpen de kosten en de individuele situatie inclusief maatwerk te legitimeren.

Leren van uitzonderingssituaties

Een andere oorzaak van de structurele uitsluiting zit in relatief kleine groepen waarbij het gebeurt. In de beleidswereld zijn deze verhalen jarenlang afgedaan als 'uitzonderingssituaties'. *'Hoe vervelend het ook is ook voor deze mensen, het komt niet zo vaak voor.'* Het zou gaan om imperfecties van een verder goed en op inclusie gericht werkend systeem.

Wij denken dat het om veel meer gaat dan om enkele uitzonderingen. Allereerst zou niemand op een structurele manier uitgesloten mogen worden, hoe klein de groep ook is. Ten tweede gaat het best om grote aantallen mensen. Daarom dagen we onderzoekers en gemeenten in alle acht beschrijvingen uit om te onderzoeken hoe groot de groep precies is. En ten derde gaat het om veel geld. Onze werkhypothese is en blijft dat 30% van de kosten in het sociaal domein bij 1% van huishoudens wordt gemaakt. Dit onderzoek bevestigt die hypothese niet. Maar de micro-kosten baten analyses laten wel zien dat uitsluiting bij stapelingsproblematiek onnodig veel geld kost.

Het feit dat het om kleine aantallen gaat kan ook positief uitwerken. Voor kleine (dure) groepen waar vergelijkbare uitsluitingsmechanismen werken kunnen gemeenten en ministeries de leerervaringen benutten om aanpakken te ontwikkelen.

...en die lange adem?

Op papier kunnen we morgen stoppen met het nog langer legitimeren van uitsluiting. In de praktijk is dit natuurlijk niet zomaar mogelijk. Iets wat we professioneel al jaren doen, is niet op korte termijn af te leren. En daar zit de crux. Mensen die te maken hebben met stapelingsproblematiek worden niet alleen door de regels uitgesloten van passende zorg. Er zijn bij iedere situatie meerdere professionals betrokken met verschillende meningen. En iedere professional heeft zijn eigen visie op wat nu precies in en uitsluiting mogelijk maakt voor de burger.

De uitsluitingsmechanismen die we in *intermezzo 1* beschrijven bestaan allemaal zowel door de regels, als door de professionals die met deze regels omgaan. Uitsluiting is niet alleen iets van regels, maar ook van professioneel handelen. Om dat te veranderen is het nodig om de zorg voor- en ondersteuning van deze mensen lange tijd te volgen: om hoeveel mensen gaat het en wat werkt eigenlijk? Het is ook nodig om professionals continu te laten reflecteren op de vraag of ze nu mensen insluiten of uitsluiten van de zorg die ze nodig hebben (spiegelen). Vervolgens ontstaat er de mogelijkheid om te leren (hoe moeten wij als professionals ons gedrag en onze werkrouines aanpassen?) en de mogelijkheid om te verbeteren (hoe maken we onze regels inclusief en geven we geen ruimte meer om exclusiviteit te legitimeren)?

Colofon



Dit is een uitgave van het [Instituut voor Publieke Waarden](#)

Vormgeving: [ZinOntwerpers](#) (Peter Dees)

Auteurs: Harry Kruijer & Floor Kellerman

Eerste versie: 2019

©2019 Instituut voor Publieke Waarden

