

DE VERZORGINGSSTAAT

ZOVOLLEDIG MOGELIJK INVULLEN IN BLOKLETTERS.

Het bovenste blad is voor uw eigen administratie.

21345

| | | |
|------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| Geslacht* | <input type="checkbox"/> man | <input type="checkbox"/> vrouw |
| Voorletter(s) en -na(a)m(en) | Voorletters | Roepnaam |
| Tussenvoegsels en achternaam | Tussenvoegsels (bijv. 'van der') | Achternaam |
| Geboortedatum en -plaats | Dag Maand Jaar | Geboorteplaats |
| Huidig woonadres | Straat + huisnummer | |



HET GROTE DOORBRAAK BOEK

Uit de ellende met eersteklas maatwerk

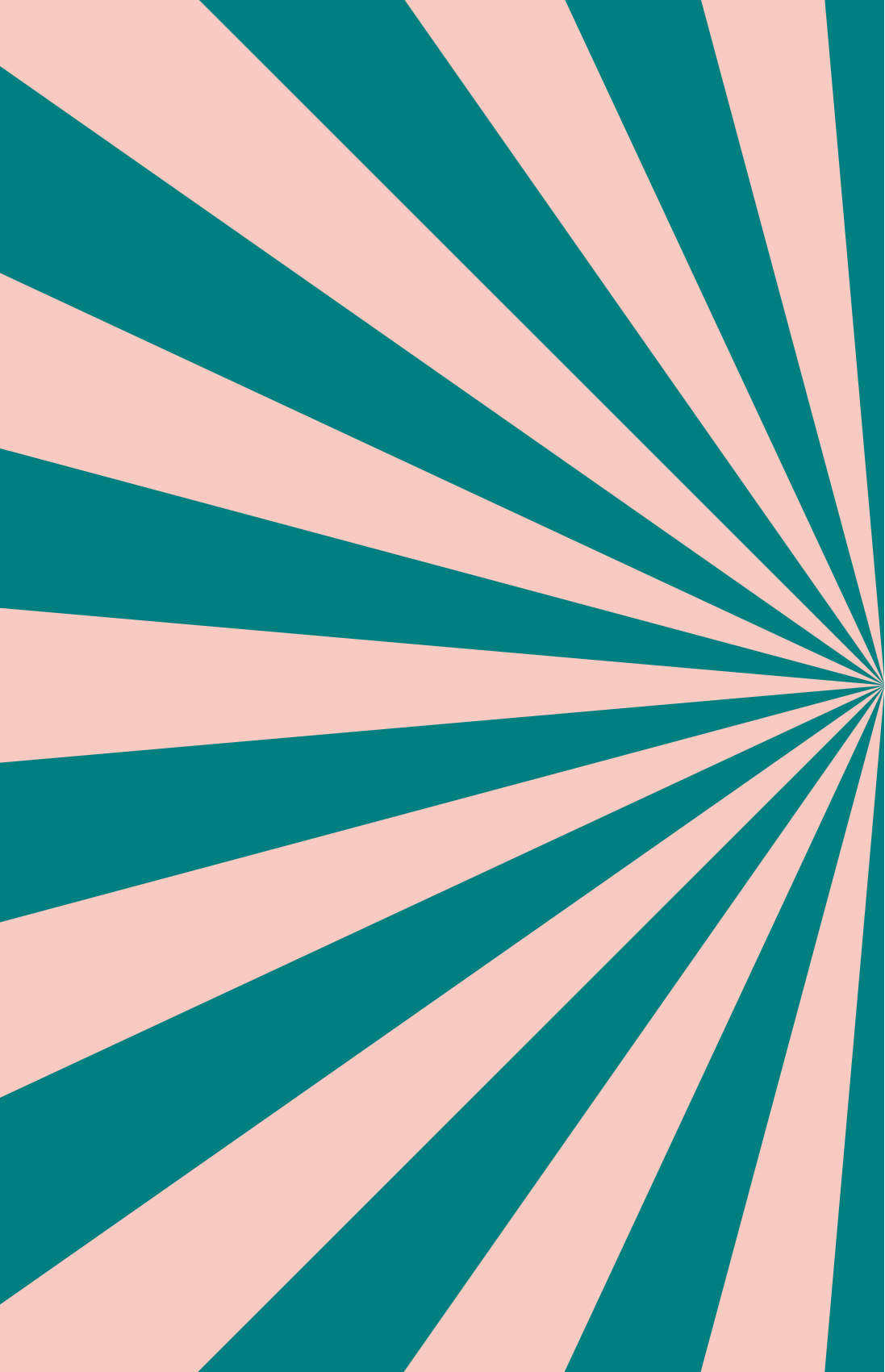
ONDERTEKENING

Ik verklaar het bovenstaande naar waarheid te hebben ingevuld en geef deze instantie toestemming deze gegevens te gebruiken voor administratieve doeleinden.

| | | | | |
|--------|-----|-------|------|--------------|
| Plaats | Dag | Maand | Jaar | Handtekening |
| _____ | | | | _____ |

Dit boek is een uitgave van het Instituut voor Publieke Waarden waarin hun baanbrekende Doorbraakmethode® stap voor stap wordt uitgelegd.

**INSTITUUT VOOR
PUBLIEKE
WAARDEN**





HET GROTE DOORBRAAK BOEK

Uit de ellende met eersteklas maatwerk

© 2020 Instituut voor Publieke Waarden B.V.

www.publiekewaarden.nl / www.doorbraakmethode.nl

Inhoud:

Harry Kruiter, Els Westerveen, Marit Lüschen, Eelke Blokker, Tim Wesselink,
Sander Meiberg, Jop Munneke, Thijs van den Enden, Sophie Albers en
Nienke Meijaard

Ontwerp, vormgeving & illustraties: Peter Kortleve, www.shortlife.nl

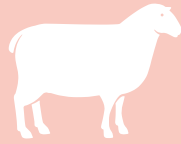
Drukkerij: Drukmotief, Apeldoorn

ISBN 978 90 831 0000 5

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

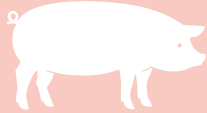
Papier omslag: 275 grams Colorplan Embossing Buckram. Papier binnenwerk: 140 grams houtvrij offset.
Teksten zijn gezet in DDC Hardware, SignPainter, en Univers.





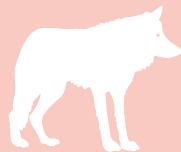
"The shepherd always tries to persuade the sheep that their interests and his own are the same."

STENDHAL



"I am fond of pigs. Dogs look up to us. Cats look down on us. Pigs treat us as equal."

CHURCHILL



"Freedom for the wolves has often meant death to the sheep."

ISAIAH BERLIN

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord en inleiding | 07 |
| Deel I – Maatwerkfilosofie | 09 |
| De gemeente aan het roer | 10 |
| Maatwerk: voor wie dan? | 11 |
| Werken tussen ruimte en regels | 18 |
| Maatwerk en willekeur: twee kanten van dezelfde medaille | 25 |
| Slotwoord Deel I | 29 |
| Deel II - Aan de slag | 31 |
| Hoe zat het ook alweer? | 32 |
| Waarom en wanneer willen we maatwerk? | 34 |
| Hoe maak je een doorbraakplan? | 37 |
| Stap 1: Situatieschets | 39 |
| Stap 2: Toekomstperspectief | 41 |
| Stap 3: Overzicht | 42 |
| Stap 4: Doorbraak | 45 |
| Stap 5: Onderbouwen met de waardendriehoek | 46 |
| Stap 6: Actieplan | 70 |
| Slotwoord deel II | 74 |
| Deel III – Doorbraakplannen | 77 |
| Doorbraakplan 1: Davey | 78 |
| Doorbraakplan 2: Esther en Javairo | 83 |
| Doorbraakplan 3: Lars en Klaas | 88 |
| Doorbraakplan 4: Derk Jan | 93 |
| Doorbraakplan 5: Willem | 100 |
| Doorbraakplan 6: Eveline | 104 |
| Doorbraakplan 7: Martin | 108 |
| Doorbraakplan 8: Hendrik | 113 |
| Doorbraakplan 9: Familie Van Berkel | 119 |



VOORWOORD EN INLEIDING

Van harte! Je hebt Het Grote Doorbraakboek in handen.

Hadden we maar wat beter geluisterd naar de Romeinse historicus Tacitus. Al rond het jaar 100 constateerde hij dat hoe individualistischer mensen zich opstelden, hoe meer wetten en regels overheden zouden produceren om mensen overeenkomstig het algemene belang te laten handelen.

Bijna tweeduizend jaar later zijn *we, the citizens* onteigend van de publieke zaak en behartigen we vooral ons eigen belang. We hebben ons maar wat graag als klant laten behandelen door de overheid, en zijn zo verdreven van de vraag wat goed is voor onszelf én voor de ander.

Het gevolg is een peperdure verzorgingsstaat, ontelbaar veel regeltjes, en een overheid die ons voorschrijft hoe we binnen de lijntjes een zelfredzame burger moeten zijn. Het is tijd dat wij als burgers onze eigen problemen definiëren zodat we met betere, innovatievere en eigen oplossingen kunnen komen.

Met dit boek leer je maatwerk te maken als een pro. We gebruiken hiervoor de Doorbraakmethode als leidraad. Deze methode van het Instituut voor Publieke Waarden helpt je om maatwerk te maken en waterdicht te onderbouwen.

Hoe kun je dit boek het beste gebruiken? In deel I lees je achtergrondinformatie, over de decentralisaties, het sociaal domein en maatwerk. We bespreken in dit deel feiten en wetenschappelijke theorieën die ten grondslag liggen aan de Doorbraakmethode van het Instituut voor Publieke Waarden. Wil je liever meteen met de Doorbraakmethode aan de slag? Blader dan door naar deel II. Hierin lees je stap voor stap hoe je een doorbraakplan maakt. Bij de uitleg gebruiken we verschillende voorbeelden. Ben je benieuwd naar het volledige doorbraakplan van deze voorbeelden, ga dan naar deel III. Daar vind je negen voorbeelden van uiteenlopende doorbraakplannen. Die kunnen je inspireren bij het vinden van je eigen doorbraak.

Dit boek is bedoeld voor iedereen die maatwerk wil leveren in het sociaal domein. Met dit boek kun je zelf aan de slag met het vinden van doorbraken en het onderbouwen ervan. Voor de huishoudens die je tegenkomt in je werk, bijvoorbeeld. Wil je hulp? Of wil je meer weten? Laat wat van je horen. Contactgegevens van het Instituut voor Publieke Waarden vind je op www.publiekewaarden.nl.

Deel 1

MAATWERK FILOSOFIE



DE GEMEENTE AAN HET ROER

In 2015 veranderde veel in het sociaal domein. In dat jaar werden gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van jeugdzorg, werk en inkomen en zorg voor ouderen en chronisch zieken. Vóór 2015 waren het Rijk en de provincies hiervoor verantwoordelijk. Deze omslag noemen we de decentralisaties. De belangrijkste redenen voor deze decentralisaties? De hoop was dat gemeenten de zorg en hulp simpeler en beter zouden kunnen organiseren, omdat ze dichterbij de inwoner staan. Ook geloofde het Rijk dat gemeenten de taken goedkoper zouden kunnen uitvoeren. De decentralisaties passen ook in de omslag van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving.

Vanaf 2015 zijn gemeenten dus verantwoordelijk voor veel taken op het gebied van zorg, werk en jeugdhulp. De gemeente kent haar inwoners en kan daarom beter beleid maken. Zo worden mensen met meerdere problemen, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid, werk en opvoeding, beter geholpen. Nabijheid en integraal beleid maken samen maatwerk mogelijk. En maatwerk is een van de grote beloftes van de decentralisaties.

De meeste gemeenten hebben sinds 2015 de zorg en hulp georganiseerd in wijkteams of sociale teams. In deze teams werken professionals met verschillende achtergronden samen om de mensen in de wijk zo goed mogelijk te ondersteunen. Zij verkennen met inwoners wat zij zelf kunnen doen en waar ondersteuning bij nodig is. Als dat is vastgesteld, moeten ze de ondersteuning organiseren en mogelijk maken. Ze moeten vaststellen of inwoners toegang kunnen krijgen tot de noodzakelijke hulp en ondersteuning en of die beschikbaar is. Meestal moeten ze hiervoor samenwerken met de gemeente, zorgaanbieders en de zorgverzekeraar. Deze partijen zijn op hun beurt sinds 2015 bezig om hun regels en beleid zo goed mogelijk in te richten op de vraag naar maatwerk en integraal beleid. Deze ontwikkeling is niet vandaag of morgen afgerond en zal de komende jaren voortduren. Hulpverleners in wijkteams leren steeds beter om de spin-in-het-web-functie in te vullen. Inwoners weten steeds beter hun vragen aan wijkteams te stellen en gemeenten, zorgaanbieders en zorgverzekeraars passen stapje voor stapje hun regels en procedures aan.

De meeste teams krijgen veel ruimte om inwoners op maat te helpen, maar er blijven altijd regels en wetten bestaan waar ook hulpverleners zich toe moeten verhouden. Het maken van maatwerk bestaat dan ook uit

een continu balanceren tussen aan de ene kant de vraag van de inwoner en aan de andere kant de regels die bepaalde instrumenten, voorzieningen en zorgproducten mogelijk maken.

Het begrip maatwerk is ook sleets geworden. 'Alles is maatwerk!' horen we regelmatig, maar dat is niet helemaal terecht. Voor inwoners met weinig problemen volstaan de standaard voorzieningen, instrumenten en zorgproducten meestal prima. Ze worden er efficiënt en snel mee geholpen. Maatwerk is eigenlijk pas nodig wanneer de standaard leidt tot ongewenste effecten. En de kans daarop wordt groter naarmate mensen meer problemen tegelijkertijd hebben.

MAATWERK: VOOR WIE DAN?

We rekenen het even voor.

In elk dorp en elke wijk klopt naar schatting twintig procent van de huishoudens weleens aan bij het wijkteam of de gemeente voor hulp, zorg of ondersteuning. Als we uitgaan van een wijk of dorp met vijfduizend huishoudens, gaat het dus om duizend huishoudens met een hulpvraag. Het kan bijvoorbeeld gaan om een aanvraag voor een uitkering, extra zorg voor een dyslectisch kind, ondersteuning bij het opvoeden, een traplift, kortom: alle mogelijke zorg en ondersteuning die ze nodig hebben.

Ongeveer de helft van deze groep kan zich met enige vorm van hulp of ondersteuning heel goed redden. Deze mensen hebben gemiddeld één tot drie problemen en komen nul tot vijf instellingen tegen die hen daarmee helpen. Zo moeten ouders met een dyslectisch kind afspraken met school maken, onderzoek laten doen om een dyslexieverklaring te krijgen en daarmee naar een zorginstelling die een programma voor hun zoon of dochter aanbiedt. Iemand die zijn baan verliest krijgt een Werkloosheids-wet-uitkering via het UWV. Als diegene nog geen nieuwe baan heeft gevonden als de WW eindigt, kan hij of zij bij de gemeente een uitkering aanvragen in het kader van de Participatiewet. De gemeente zal afspraken maken met hem of haar over de inspanningen om weer aan het werk te komen en de uitkering opstarten. Als er ook financiële problemen zijn ontstaan door het baanverlies, kan de gemeente schuldhelpverlening bieden. Ook kunnen vanuit de bijzondere bijstand bepaalde kosten betaald worden die iemand zelf niet kan dragen.

In figuur 1.1 zien we hoe de problemen van de andere helft van de hulpvragers eruitzien. Voor de meeste huishoudens geldt dat als het

aantal problemen toeneemt, er ook meer professionals en instellingen betrokken raken. Het aantal wetten, regels, protocollen en procedures dat van toepassing is groeit mee.

| | | |
|---|---|--|
| 500 gezinnen 1-3 problemen 0-5 instellingen | 250 gezinnen 3-5 problemen 5-10 instellingen | |
| | 125 gezinnen 12-15 problemen 10-15 instellingen | 60 gezinnen 12-17 problemen 15-20 instellingen |
| | 40 gezinnen 17-25 problemen 20-25 instellingen | 25 25+ 25+ |

Figuur 1.1: Duizend gezinnen met problemen

Hierdoor wordt het voor professionals steeds moeilijker om hulp te leveren: regels en wetten zijn soms tegenstrijdig en professionals hebben vaak verschillende doelstellingen. De participatiecoach moet zorgen dat iemand weer aan het werk komt, de huisarts wil dat mensen gezond zijn, de schuldhulpverlener dat mensen zo snel mogelijk de juiste gegevens aanleveren en de jeugdcoach dat er zo min mogelijk spanning rond de kinderen is. Zo kan het gebeuren dat de jeugdcoach een moeder stimuleert meer tijd met haar kinderen door te brengen, terwijl de participatiecoach haar aanraadt zo snel mogelijk aan het werk te gaan, de schuldhulpverlener haar adviseert alle post te openen en de huisarts voorlopig rust voorschrijft.

In dit soort situaties raken zowel huishoudens als professionals snel de weg kwijt. Niemand weet meer wat prioriteit heeft. Eerst werk? Of eerst rust en aan de gezondheid werken? Eerst meer aandacht voor de kinderen? Of zo snel mogelijk een begin maken met het oplossen van de problematische schulden? Een neerwaartse spiraal ligt op de loer: de stress neemt toe, het wordt moeilijk om nog zinvol te solliciteren, de schulden nemen toe, de gezondheid gaat achteruit, de opvoeding komt verder in de knel, waardoor de stress nog meer toeneemt ...

Voor deze gezinnen met veel problemen is maatwerk nodig. De standaard voorzieningen volstaan niet om hen voldoende te ondersteunen. Hun problemen blijven bestaan of worden erger. In dit soort situaties kan maatwerk helpen de weg omhoog weer te vinden.

WAT HEEFT PRIORITEIT?

Mensen met veel problemen hebben dus zorg en hulp op maat nodig. Om te beginnen zullen professionals met deze mensen zelf moeten bepalen wat prioriteit heeft. Wat moet eerst gebeuren? Om die vraag te beantwoorden kloppen we aan bij Abraham Maslow. Deze Amerikaanse klinisch psycholoog publiceerde in 1943 zijn beroemde motivatietheorie. Centraal in deze theorie staat de behoeftehiërarchie, de 'piramide van Maslow'. Maslow was bijzonder geïnteresseerd in de kracht van gemotiveerde mensen. Mensen zijn volgens Maslow van nature gemotiveerd om zichzelf te ontplooiën. De omstandigheden waarin ze zich bevinden, bepalen uiteindelijk in welke mate ze hierin slagen.



Figuur 1.2: De piramide van Maslow

Maslow zag een bepaalde hiërarchie in behoeften en geeft de verschillende niveaus weer in de vorm van een piramide. De belangrijkste behoeften staan onderaan. Zolang de behoeften op een lager niveau niet zijn ver-

vuld, zal een mens niet gemotiveerd zijn om stappen op het volgende niveau te zetten. Als je honger hebt en geen geld voor eten, zul je niet erg gemotiveerd zijn om naar school te gaan en een opleiding af te ronden. Als je je continu bedreigd voelt, zal het vinden van een nieuwe baan niet direct je prioriteit hebben. En als je de huur niet meer kunt betalen en de stress rond betalingsverplichtingen toeneemt, is het moeilijk om de banden met je vrienden aan te halen.

Bestaanszekerheid eerst

Kortom: mensen hebben bestaanszekerheid nodig. Die begint volgens Maslow met de primaire fysieke behoeften: eten, drinken, een dak boven je hoofd en goede nachtrust. Pas als die op orde zijn, ontstaat ruimte voor behoeften op het volgende niveau. Op dit niveau gaat het zowel om fysieke veiligheid en de rust die deze met zich meebrengen, als om de noodzakelijke zekerheid van inkomen en werk. Deze twee onderste niveaus van de piramide van Maslow vormen de rust en bestaanszekerheid die iemand nodig heeft om zich te ontwikkelen. Om vriendschappen aan te gaan. Om een band met de familie te onderhouden. Om een opleiding af te ronden. Om een carrière te kunnen hebben. Kortom: om zichzelf te kunnen ontplooien als mens en om vooruit te kunnen kijken.

De piramide van Maslow helpt om prioriteiten te stellen en te kiezen wat eerst moet gebeuren. Mensen hebben eerst rust, zekerheid, veiligheid en een perspectief nodig waar ze naartoe kunnen werken. Pas dan kan de motivatie ontstaan die nodig is om dit perspectief zelf te verwezenlijken. Wat daarbij kan helpen is liefde, vertrouwen, vriendschap en familie.

Waar is de bodem van de piramide gebleven?

Maslows theorie is al meer dan zeventig jaar oud. Zijn gedachtegang is even eenvoudig als logisch. Als de basis van bestaanszekerheid niet op orde is, kunnen mensen zich niet ontplooien. Die gedachte zit ook diep verweven in alle voorzieningen die we in dit land kennen. Uitkeringen en aanvullende inkomensvoorzieningen garanderen een basisniveau van inkomen voor iedereen. Woningcorporaties zorgen voor huurwoningen voor mensen die deze op de vrije markt niet kunnen betalen. En gezondheidszorg is in principe voor iedereen op dezelfde manier beschikbaar en toegankelijk, ongeacht inkomen of werk.

Toch zien we een trend waarin voor bepaalde doelgroepen de bodem van de piramide moeilijk of niet toegankelijk is. Naarmate mensen meer problemen hebben, is de kans groot dat zij in hun bestaanszekerheid

bedreigd worden, zoals we zagen in figuur 1.1. Denk bijvoorbeeld aan de volgende situaties:

- Een gezin verliest (een deel van) het inkomen en kan eigenlijk de huur niet meer betalen. Uit angst om uit huis gezet te worden, blijven ze de huur betalen, maar stoppen ze met het betalen van de zorgverzekering. Dat heeft niet meteen gevolgen, totdat de zorgverzekeraar hen in de 'wanbetalersregeling' zet. Bovenop de zorgpremie komt nu een boete en ze kunnen geen gebruik meer maken van de aanvullende verzekering. Fysiotherapie, tandarts en psychische hulp worden onbetaalbaar. De gezondheid gaat achteruit, de stress neemt toe en de problemen met het tekort aan inkomen worden niet opgelost.
- Een gezin dat al uit huis is gezet wegens huurachterstand, krijgt nog moeilijker toegang tot de basisvoorzieningen. Vaak is er nog een huurschuld waardoor het gezin niet in aanmerking komt voor een nieuw huurcontract. Ondertussen krijgt het gezin geen inkomenssteun en schuldhulp zolang het niet ingeschreven staat op een adres.

Exacte cijfers over hoe groot deze doelgroep is, zijn niet bekend, maar er zijn mensen in Nederland die wel toegang krijgen tot voorzieningen die zich op ontplooiing richten, zonder dat de basis op orde is. Er zijn bijvoorbeeld dakloze jongeren die wel naar school gaan maar geen dak boven hun hoofd hebben of geld om boeken te kopen. Er zijn moeders met kinderen die wel toegang krijgen tot opvoedondersteuning, maar voor wie geen betaalbare huurwoning beschikbaar is. Er zijn families die noodgedwongen met te veel mensen (bijvoorbeeld opa, oma, zoon, schoondochter en vier kleinkinderen) samenwonen in een te klein huis, omdat er geen andere woning beschikbaar is. Voor de ruzies en geweldsituaties die in deze gezinnen ontstaan zijn verschillende hulpverleners, coaches en begeleiders beschikbaar. Een extra huurwoning om de gezinnen fysiek te scheiden is vaak veel moeilijker te organiseren, terwijl dat extra huis op dat moment prioriteit heeft om rust te creëren. Voor deze groepen is maatwerk nodig en dat begint bij bestaanszekerheid.

ENTRY-EXIT-PARADOX

Maatwerk bestaat niet alleen uit bepalen wat eerst moet. Soms weten professionals heel goed dat mensen meer zekerheid en rust nodig hebben, maar lukt het niet dit te organiseren. Regels, protocollen en procedures

maken het soms onmogelijk om toegang te krijgen tot precies die voorziening die mensen het hardst nodig hebben. Dit noemen we de *entry-exit-paradox*¹. Bepaald gedrag, of een bepaalde ziekte of conditie geeft mensen toegang (*entry*) tot een bepaalde voorziening. Maar datzelfde gedrag of diezelfde ziekte of conditie zorgt er ook voor dat de noodzakelijke behandeling of ondersteuning wordt stopgezet (*exit*).

De *entry-exit-paradox* zien we bijvoorbeeld 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 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 waarvan vader verslaafd is, moeder niet met geld kan omgaan en een zoon of dochter gedragsproblemen heeft, wordt vaak jaar in, jaar uit met onvoldoende resultaat behandeld en begeleid.

ONBEDOELDE EFFECTEN VAN GOEDBEDOELD BELEID

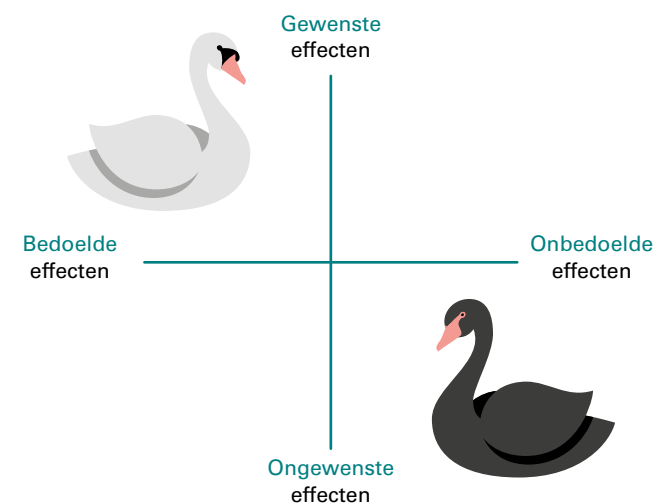
De *entry-exit-paradox* laat zien dat regels, protocollen en procedures niet altijd het juiste resultaat hebben. Mensen vallen uit tijdens een behandeling of begeleidingstraject. Toch hebben beleidsmakers door de jaren heen vaak goed en lang over die regels nagedacht. Redeneringen achter die regels zijn bijvoorbeeld:

- **Regels versterken een succesvolle behandeling:** Voor een succesvolle behandeling van een verslaving is het belangrijk dat verslaafden niet weer gaan gebruiken. Jongeren die zich beter moeten leren gedragen, moeten ook de consequenties ervaren als ze zich na een tijdje niet beter leren gedragen.
- **Regels zijn nodig voor de groep:** Als deze jongeren en verslaafden in een instelling geholpen worden, leven ze samen met andere mensen die aan hun problemen werken. Voor die mensen is het ook niet goed als een deel van de groep continu de regels overtreedt.

1. A.J. Kruijer & C. Pels, *De dag dat Peter de deur dichttimmerde*, 2014, Van Gennip, Amsterdam

- **Beperkte middelen moeten efficiënt ingezet worden:** Beleidsmatig gaan gemeenten en het Rijk ervan uit dat we niet iedereen even goed kunnen helpen. Daarom is de toegang tot bijvoorbeeld schuldsaneringstrajecten erop gericht mensen te selecteren die een grote kans van slagen hebben. In het verleden raakten te veel mensen weer opnieuw in problemen na of tijdens een saneringstraject. Daarmee zijn die mensen niet geholpen en het is zonde van het geld. Daarom zijn er regels ontwikkeld die de kans op succes vergroten. Op die manier kunnen gemeenten zorg en ondersteuning zo efficiënt mogelijk inzetten, en dat is nodig omdat ook gemeenten geld maar een keer uit kunnen geven.

Ondanks deze goede bedoelingen achter veel regels, protocollen en procedures vallen toch mensen buiten de boot. En dit zijn vaak de mensen die juist de meeste zorg nodig hebben. Overheidsorganisaties vinden het beleidsmatig moeilijk om met dit probleem om te gaan. Beleidsevaluaties richten zich vaak op het meten van de goede bedoelingen en verwachte uitkomsten van beleid. Dit noemen we de 'witte zwanen' van beleid. Organisaties meten het succes van hun beleid door te kijken in welke mate hun bedoelingen en verwachtingen zijn uitgekomen. Maar soms treden er ook onverwachte effecten op die niet bedoeld zijn en ook niet gewenst. Deze effecten, de 'zwarte zwanen' van beleid, blijven vaak buiten beeld.



Figuur 1.3: Kwadrant van witte en zwarte zwanen

Zoals gezegd richten beleidsevaluaties zich op de witte zwanen van beleid - de effecten die we verwachten en wensen te zien – en blijven de zwarte zwanen daarmee onopgemerkt. Het is niet te zeggen of dit komt doordat organisaties ze niet willen zien of omdat ze simpelweg moeilijk te zien en te meten zijn. Vaak wijzen professionals erop dat slechts een heel kleine groep mensen last heeft van de zwarte zwanen. Maar de onbedoelde en ongewenste effecten hebben voor deze groep vaak wel een grote impact op hun leven.

Zo weten veel gemeenten bijvoorbeeld wel hoeveel mensen toegelaten worden tot schuldsanering en wat het succes van deze trajecten is, maar niet wat er gebeurt met de mensen die niet toegelaten worden tot deze sanering. Dat wordt door niemand geëvalueerd. Een ander voorbeeld: iedere gemeente heeft in haar beleid staan dat moeders en kinderen niet op straat horen te leven. Toch komt dit voor. De consequentie van op straat leven is dat jeugdbescherming de kinderen onderbrengt bij pleegzorg of een instelling voor jeugdzorg. Maar niemand weet hoeveel kinderen bij hun ouders weggehaald worden omdat die door een huurschuld op straat zijn beland.

Zwarte zwanen in beleid komen inderdaad niet vaak voor. Voor de meeste mensen werken de voorzieningen, instrumenten en producten van de verzorgingsstaat goed en op maat. Verreweg de meeste mensen hebben voldoende bestaanszekerheid en toegang tot gezondheidszorg. In die basis weten ze samen met familie en vrienden hun eigen leven in te richten en te ontwikkelen. Maar voor een klein deel van de mensen voldoen de voorzieningen, instrumenten en producten van de verzorgingsstaat niet, ondanks alle goede bedoelingen die achter het beleid zitten. Die kleine groep heeft maatwerk nodig om de ongewenste en onbedoelde effecten van beleid te compenseren.

WERKEN TUSSEN RUIMTE EN REGELS

Een kleine groep mensen heeft om goed geholpen te worden meer of andere dan de standaard voorzieningen nodig. Bijvoorbeeld verslavingszorg voor mensen die niet kunnen stoppen met gebruiken, of schuldsanering voor mensen die financieel opnieuw de fout in gaan. Of ze hebben een uitzondering op een regel nodig, bijvoorbeeld toegang tot schuldhulp ondanks een verslaving. Maatwerk vraagt om het maken van uitzonderingen, maar kan dat wel?

Het grootste beleidsmatige probleem bij het maken van uitzonderingen

is het gelijkheidsbeginsel. Mensen in dit land moeten kunnen rekenen op gelijke behandeling. Dat is vastgelegd in artikel 1 in van de Grondwet en in de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Veel overheidsorganisaties zijn bang voor uitzonderingen, omdat ze denken dat een uitzondering dan voor iedereen mogelijk gemaakt moet worden. Precedentwerking heet dat. De waarde 'gelijkheid' staat op gespannen voet met de wens van maatwerk. Moeten we iedereen gelijk behandelen of op maat?

Wat we vaak vergeten, is dat gelijke behandeling iets anders is dan iedereen precies volgens de regels behandelen. Het strikt volgen van een regel of wet garandeert geen gelijke behandeling. Ieder mens is anders. Als we een regel strikt toepassen op tien verschillende mensen, krijgen we tien verschillende uitkomsten. In de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur staat dat we niet alleen gelijke gevallen gelijk moeten behandelen, maar ook dat we ongelijke gevallen moeten behandelen naarmate ze verschillen. Het is dan ook belangrijk ruimte te hebben bij het toepassen van de regels.

Voorbeeld 1: Davey

Davey (21 jaar) komt vrij uit detentie. Vast van plan om zijn leven te beteren heeft hij al een appartementje gevonden om in te wonen. Ook heeft hij zich aangemeld voor een opleiding die over vier maanden start. Straks, tijdens zijn studie, kan Davey rondkomen van zijn studiefinanciering. Wat tijdens detentie niet is gelukt, is om een baantje te vinden dat hem helpt de vier maanden financieel te overbruggen. Hij heeft zich de dag nadat hij vrijkwam gemeld bij de gemeente voor een uitkering. Davey heeft geld nodig om zijn huur te betalen.

De gemeente kan Davey echter niet direct helpen. De Participatiewet (artikel 41 lid 4²) schrijft voor dat Davey eerst vier weken zelf werk moet zoeken voordat zijn aanvraag in behandeling kan worden genomen. Davey verlaat het gemeentehuis teleurgesteld en meldt zich enigszins in paniek bij de jongerencoach die hij nog kent van voor zijn straf. Hij heeft al naar werk gezocht en niemand wil hem aannemen met zijn verleden en zonder startkwalificatie. Hij vraagt de jongerencoach of die iets kan doen. Davey weet namelijk heel goed hoe hij op korte termijn aan geld moet komen, maar wil dat absoluut niet meer. Dat leven is over voor hem, maar dan moet hij wel hulp krijgen met zijn inkomen.

2. In dit boek bespreken we regelmatig wetten, artikelen, beleidsregels, enzovoort.

Je kunt die zelf ook opzoeken. Websites die we hier bij het IPW veel voor gebruiken zijn wetten.overheid.nl en www.overheid.nl/lokale_wet_en_regelgeving

HET GAT IN DE DONUT

Hoe vinden professionals de ruimte om ongelijke gevallen te helpen naarmate ze verschillen? Een van de belangrijkste ontwikkelingen rond wijkteams is de ruimte en het mandaat dat teamleden krijgen om uitzonderingen te maken. Deze ruimte wordt ook wel discretionaire bevoegdheid genoemd. De rechtsfilosoof Ronald Dworkin vergelijkt dit heel treffend met een donut. Voor hem vormen alle wetten, regels, protocollen en procedures het deeg van donut. De ruimte die professionals moeten hebben om uitzonderingen te maken, bevindt zich in het gat van de donut. Deze ruimte is dus niet volledig vrij en bevindt zich ook niet los van de regels, protocollen en procedures. De ruimte is hierdoor omsloten. Professionals moeten de ruimte vinden binnen de regels, niet daarbuiten.



Figuur 1.4: De donut van Dworkin

Om maatwerk te kunnen leveren moeten professionals met een been in het gat staan en met een been op het deeg lopen. Dat is niet eenvoudig. Veel professionals hebben jarenlang geleerd dat het deeg - het volgen van de regels, protocollen en procedures - de absolute vorm van professionaliteit was. Om maatwerk te leveren moeten ze soms van het deeg af en in het gat duiken. Sommige professionals vinden dat moeilijk en blijven veilig

op het deeg. Andere professionals zitten al jaren te wachten op meer ruimte. Zij duiken vol enthousiasme het gat in en pakken ruimte, maar zij vergeten dan weer dat ze ook moeten leren om met een been op het deeg te blijven lopen.

De jongerencoach in het voorbeeld van Davey kent hem en weet dat als de gemeente de wet en het protocol volgt, Davey direct terugvalt in crimineel gedrag. Vooral omdat Davey hem heeft verteld dat hij los van de huur ook nog een informele schuld van 300 euro heeft bij een 'oud vriendje'. Als deze jongerencoach erover zou gaan, zou hij morgen uit de bijzondere bijstand geld voor huur en de informele schuld naar Davey overmaken. Maar hij gaat er niet over. Toegangsmedewerkers van de Participatiewet en de bijzondere bijstand en Davey's participatiecoach gaan erover. En die blijven de wet en het protocol volgen. Die blijven op het deeg lopen, terwijl Davey en de jongerencoach in het gat van de donut om ruimte smeken.

De uitdaging waar gemeenten en professionals voor staan is om allemaal zowel op het deeg te kunnen lopen als in de ruimte te kunnen opereren. Dat hoeft niet volledig in balans te zijn. Het is heel goed dat sommige professionals meer op het deeg blijven en anderen meer in de ruimte werken, maar iedereen moet zowel met regels als met ruimte om kunnen gaan.

SAMENWERKEN MET ANDERE DONUTS

Er is nog een reden waarom iedereen met zowel regels als ruimte overweg moet kunnen. Niet iedereen werkt vanuit de dezelfde 'donut'. De schuldhulpverlener heeft zich aan andere regels te houden dan de participatiecoach of de consultant werk en inkomen. De Wmo-consultant volgt een andere toegangprocedure dan de jongerencoach. De medewerkers van de het zorgkantoor hebben te maken met andere toelatingseisen dan een behandelaar in een verslavingskliniek. Dat maakt samenwerking extra moeilijk, zeker naarmate het aantal problemen van mensen toeneemt. Hierboven zagen we dat het al een uitdaging is om binnen een wet of beleidsdomein maatwerk te organiseren, om binnen een donut iedereen zowel op het deeg als in de ruimte te laten werken. Als er meerdere problemen zijn, komt het vaak voor dat de ruimte van de ene professional precies samenvalt met het deeg van een andere professional.

Kijken we naar Davey's situatie dan zien we dat alle betrokken professionals vanuit verschillende wetten en regels werken. De jongerencoach heeft relatief veel ruimte in zijn donut. Hij moet proberen in ongeveer tien

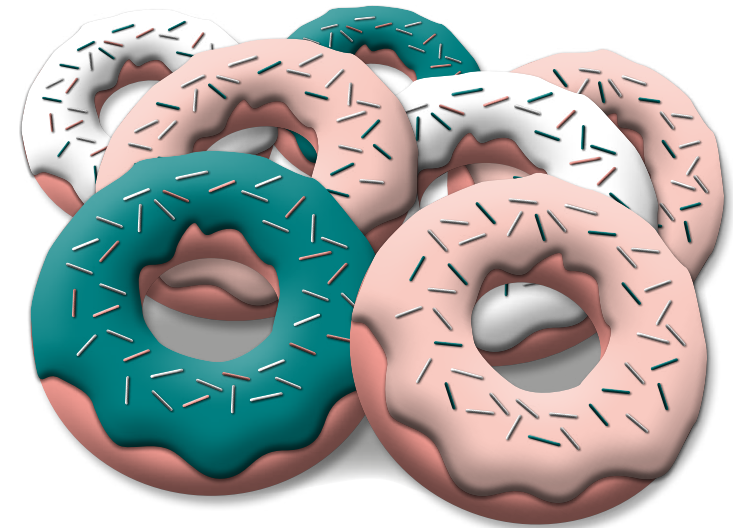
uur tijd Davey weer de goede kant op te krijgen. Maar als de jongeren-coach meer tijd nodig heeft mag hij dat naar eigen inzicht inzetten, feitelijk mag hij alle tijd en aandacht besteden die hij nodig acht om met Davey een goed plan te maken. De keerzijde is dat met deze ruimte in uren weinig bevoegdheden meekomen. De jongerencoach kan niet veel voorzieningen toekennen of inzetten. Hij gaat bijvoorbeeld niet over Davey's uitkering. Daar moet Davey's participatiecoach een plan voor maken.

Davey's participatiecoach moet artikel 41 lid 4 van de Participatiewet toepassen. Het is zijn taak om Davey uit te leggen dat op zijn leeftijd werk en scholing 'voorliggend' zijn aan een uitkering. Daarom moet Davey eerst zelf een maand actief op zoek naar werk of scholing. Dat Davey vanuit detentie al naar werk heeft gezocht maakt juridisch niets uit. En dat hij al een opleiding heeft gevonden die begint over een paar maanden, maakt ook niet uit. De zoekperiode van een maand gaat pas in op de dag dat een jongere zich feitelijk aanmeldt voor een uitkering. De participatiecoach heeft de ruimte om ontheffing van de sollicitatieplicht te geven voor mensen waarvan duidelijk is dat solliciteren geen zin heeft, omdat ze bijvoorbeeld te ziek zijn, eerst andere problemen op te lossen hebben of via een opleiding naar werk proberen door te groeien. Maar in Davey's geval gaat de participatiecoach niet alleen over zijn sollicitatieplicht. Davey heeft ook nog te maken met regels en bijzondere voorwaarden die zijn opgelegd door het Openbaar Ministerie, waarover hij afspraken heeft gemaakt met zijn reclasseringsmedewerker. Deze afspraken gaan over dagbesteding en het volgen van een training. De ruimte die de participatiecoach normaal gesproken heeft, wordt hierdoor beperkt.

En dan is er ook nog de consulent werk en inkomen. Het ontslaan van de sollicitatieplicht, of daar niet op handhaven, betekent niet direct dat de consulent werk en inkomen ruimte heeft om de uitkering op te starten. Deze consulent stelt uiteindelijk vast of er een uitkering aan Davey verstrekt mag worden. En volgens de wet mag dat pas als Davey eerst een maand naar werk heeft gezocht. De ruimte die de consulent werk en inkomen heeft, staat beschreven in artikel 16 lid 1 van de Participatiewet: Aan een persoon die geen recht op bijstand heeft, kan het college, gelet op alle omstandigheden, in afwijking van deze paragraaf, bijstand verlenen indien zeer dringende redenen daartoe noodzakelijk zijn.

Maar als Davey's consulent van dit artikel gebruik wil maken, moet hij de casus voorleggen aan de Escalatietafel Participatiewet. Daarin zitten beleidsexperts op het gebied van werk en inkomen, Wmo, zorg en jeugdzorg. Deze experts kijken elk vanuit hun eigen vakgebied (en aldus vanuit

hun eigen donut) wat 'dringende redenen' zijn om Davey een uitkering te verstrekken. Voor Davey en de professionals die hem willen helpen ziet ruimte pakken er dus als volgt uit:



De uitdaging voor de jongerencoach die maatwerk voor Davey wil, is om al die professionals op een lijn te krijgen. Dat betekent dat hij ze niet alleen persoonlijk moet overtuigen om Davey een uitkering te verstrekken. Hij moet ook, samen met hen, de ruimte in de verschillende donuts op elkaar aan laten sluiten.

Davey's verzoek is op zich volstrekt logisch. Hij heeft geen werk. Hij heeft inkomen nodig om te kunnen eten en z'n huur te betalen. Hij heeft vanuit de gevangenis langer dan een maand sollicitatiebrieven geschreven, zonder succes. Maar vanuit de gevangenis kon hij nog geen uitkering aanvragen.

Een bijstandsuitkering heeft als doel om mensen te helpen die tijdelijk niet in hun eigen inkomsten kunnen voorzien. Davey heeft vier maanden inkomen nodig, dan kan hij naar school en van zijn studiefinanciering rondkomen. De oplossing lijkt niet heel ingewikkeld. Toch moeten er in Davey's geval al snel meer dan tien professionals vanuit verschillende disciplines meekijken met het besluit. En die tien professionals hebben allemaal verschillende rollen, taken en opvattingen en moeten zich aan verschillende

regels houden. Daardoor wordt het oplossen van Davey's probleem buitengewoon ingewikkeld, en komen de betrokken professionals er uiteindelijk niet uit. Terwijl de oplossing bekend is: Davey heeft inkomen nodig, omdat hij niet in zijn eigen inkomen kan voorzien. En hoe logisch die oplossing ook mag klinken, het zal altijd hard werken blijven om hem te realiseren. Hoe frustrerend dit ook is voor Davey en de professionals om hem heen.

HET ONTSTAAN VAN OLIFANTENPAADJES

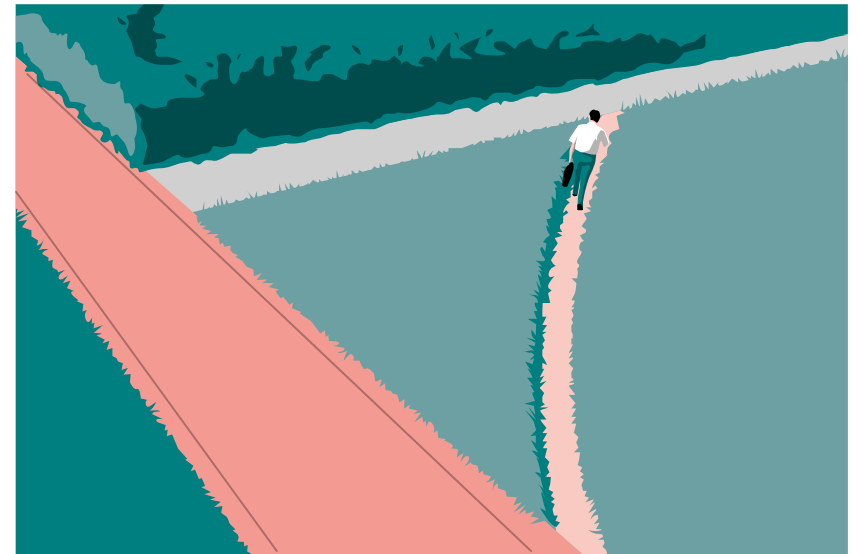
Het op een lijn brengen van verschillende betrokken professionals kost vaak veel tijd, energie en moeite. Zeker als een uitzondering nodig is, moeten alle betrokken professionals overtuigd worden van nut en noodzaak. Niet alle professionals mogen zelf beslissen over een uitzondering, dus het kan zijn dat als betrokken collega's op uitvoeringsniveau zijn overtuigd om een uitzondering te maken, zij vervolgens hun manager of andere leidinggevende moeten bewegen om deze uitzondering ook echt mogelijk te maken.

Professionals met wat meer ervaring ontwikkelen daarom vaak zogenaamde olifantenpaadjes. In het ruimtelijk domein verwijst deze term naar paadjes die ontstaan op plekken waar mensen veelvuldig de weg afsnijden. Naarmate mensen vaker dezelfde route gebruiken, ontstaat er langzaam maar zeker een pad. Dit pad raakt steeds verder ingesleten waardoor het ook weer vaker gebruikt wordt.

In het sociaal domein verwijst deze term naar professionele *shortcuts* die mensen maken. Professionals leren bijvoorbeeld bij welke collega ze wel moeten zijn, en bij welke collega ze juist niet moeten aankloppen om een uitzondering mogelijk te maken. Ze leren bepaalde wetten, regels, diensten en afdelingen te vermijden als deze maatwerk in de weg staan. Soms stappen ze direct naar de wethouder als ze denken dat hun managers of directeurs toch niet luisteren. En soms lossen ze een probleem op in de uitvoering zonder dit met directeurs of bestuurders te delen. Naarmate professionals hier meer ervaring in krijgen, slijten deze routes – deze olifantenpaadjes – steeds verder in.

Het voordeel van olifantenpaadjes is dat ze buitengewoon effectief kunnen zijn om iets voor elkaar te krijgen in een organisatie, en vooral om dit snel vooral elkaar te krijgen. Het belangrijkste nadeel is dat dit impliciet gebeurt. Professionals hangen deze informele routes in de organisatie niet aan de grote klok: ze weten dat wat ze doen niet helemaal hoort. Net als door het gras fietsen om een bocht af te snijden, zijn *shortcuts* binnen

organisaties niet helemaal de bedoeling. En professionals voelen wel aan dat als iedereen deze routes volgt, of als bijvoorbeeld de afdeling Juridische Zaken er lucht van krijgt, de routes dichtgeregeld worden.



MAATWERK EN WILLEKEUR: TWEE KANTEN VAN DEZELFDE MEDAILLE

Veel uitzonderingen komen haast stiekem tot stand, zou je kunnen zeggen. In het donker. Niet iedereen hoeft ervan te weten, want stel je voor dat er iemand nee zegt, of tegen gaat werken. En dat is precies waar de spanning tussen regels volgen en ruimte pakken ontstaat. Door maatwerk 'in het donker' te maken, krijgt het een willekeurig karakter. Het hangt af van de mensen in de organisatie die erbij betrokken zijn en niet zozeer van de regels die tot een goede afweging en een goed besluit moeten leiden. Daarmee is niet gezegd dat er een foute afweging of verkeerde keuze is gemaakt, maar wel dat deze afweging alleen met de betrokken professionals is gedeeld. Daar komt bij dat dit vaak mondeling gebeurt en niet expliciet op papier wordt gezet. Andere professionals kunnen de afweging rond het maatwerk meestal niet vinden of controleren.

Daarmee komen we bij de centrale spanning van dit boek: maatwerk en willekeur zijn twee kanten van dezelfde medaille. Als de overheid ieder huishouden op maat moet bedienen, ligt willekeur op de loer. Dit komt doordat de afweging voor dit maatwerk gemaakt wordt door professionals en inwoners in overleg. En als professionals meer in het gat van de donut afwegingen maken en minder houvast hebben aan regels en protocollen zullen ze verschillend oordelen. Dit noemen we willekeur: de beslissing hangt af van met welke professional de inwoner toevallig te maken heeft. Dit willen we als inwoners niet, en als overheid ook niet. In de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur is dan ook niet voor niets het 'evenredigheidsbeginsel' opgenomen³. Dit artikel verbiedt willekeur en stelt dat de overheid altijd zorgvuldig belangen moet afwegen.

Wetten en regels helpen om deze afweging zo goed mogelijk te maken, maar te veel vasthouden aan de regels is ook niet altijd goed. Veel regels hebben als doel mensen altijd op dezelfde manier te helpen, of mensen gelijk te behandelen. Dit werkt zolang mensen of hulpvragen ook min of meer gelijk zijn. Maar als mensen verschillen en hulpvragen uiteenlopen leidt het toepassen van vaste regels juist tot willekeur. Immers, als we mensen met verschillende problemen op dezelfde manier helpen is dit net zo goed willekeurig als wanneer we gelijke mensen op verschillende manieren zouden helpen.

GELIJKHEIDSBEGINSEL EN ONGELIJKE GEVALLEN

De afweging in het evenredigheidsbeginsel is dus erg belangrijk. Aan goed maatwerk gaat een expliciete afweging vooraf. Een afweging die in soortgelijke gevallen in de toekomst door iedere andere professional ook zo gemaakt zou worden. Bij slecht maatwerk, oftewel willekeur, is deze afweging afwezig, niet expliciet gemaakt of niet gedeeld met collega's.

Voor die afweging is het belangrijk dat we niet altijd blind de regels volgen, maar dat professionals ook hun hart, ervaring of gevoel kunnen volgen. Aan iedere goede afweging ligt het gelijkheidsbeginsel ten grondslag: overheden moeten gelijke gevallen gelijk behandelen en alle ongelijke gevallen naarmate ze verschillen.

3. Het evenredigheidsbeginsel staat in de Algemene wet bestuursrecht, artikel 3.4:

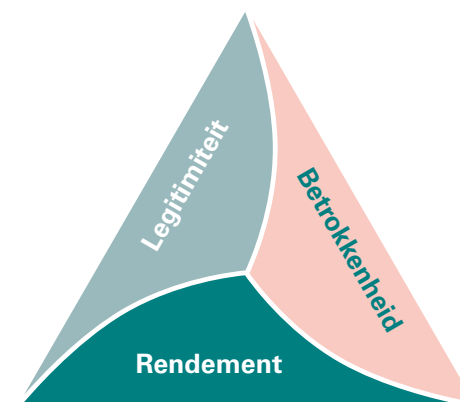
1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. 2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

De afweging om maatwerk te maken begint daarom bij de vraag of een situatie een gelijk of een ongelijk geval is. Alle standaard (of gelijke) gevallen kunnen we helpen met de standaard instrumenten en voorzieningen via regels die voor de toegang gevolgd kunnen worden. Zeker tachtig procent van de mensen kunnen we als gelijke gevallen zien. Maar naarmate de hulpvraag van mensen complexer wordt, wordt ook de kans groter dat het om een uitzonderlijk (of ongelijk) geval gaat. Voor deze mensen pakken de goede bedoelingen achter veel regels waarschijnlijk niet goed uit. Het risico is groot dat er onbedoelde effecten van goedbedoeld beleid optreden, zoals we eerder lieten zien met het onderscheid tussen witte en zwarte zwanen (figuur 1.3). Deze groep valt ook samen met de groep rechtsonder in figuur 1.1: Duizend gezinnen met problemen.

Hebben we te maken met uitzonderlijke gevallen, dan moeten we op zoek naar maatwerk. En - zoals we hierboven hebben uitgelegd - naar een zorgvuldige, expliciete afweging voor dit maatwerk. Want als we bij maatwerk niet expliciet onze afweging laten zien is het willekeur.

LEGITIMEREN VAN MAATWERK

Het maken van een goede afweging wordt ook wel legitimeren genoemd. Om maatwerk van willekeur te onderscheiden is het belangrijk dit legitimeren goed te doen. In de Doorbraakmethode die we in deel II van dit boek bespreken, gebruiken we daar de 'waardendriehoek' voor. Deze driehoek verbindt de waarden legitimiteit, betrokkenheid en rendement. Dit zijn de drie kernwaarden voor maatwerk die het Instituut voor Publieke Waarden gebruikt.



Figuur 1.5: De waardendriehoek

De waarde legitimiteit staat voor het volgen van de wetten, regels, protocollen en procedures. Deze waarde gaat vooral over de wereld die we hierboven ook wel 'het deeg van de donut' hebben genoemd. En ondanks dat we uitgebreid in zijn gegaan op de mogelijkheid om van deze regels af te wijken, zit er ook een waarde in het volgen van regels: het voorkomt willekeur. Bovendien komt het zelden voor dat een hulpvraag zo complex is dat geen enkele regel meer van toepassing is. Vaak gaat het bij maatwerk om een wet of regel waar een uitzondering op nodig is. Alle andere regels blijven onverminderd van toepassing.

Naast de wereld van het deeg – de regels, protocollen en procedures – zijn andere waarden nodig om een goede afweging te maken. In de driehoek gebruiken we daar rendement en betrokkenheid voor. Deze waarden zijn de afgelopen tien jaar in toenemende mate belangrijk geworden in het sociaal domein. Rendement, financiële waarde, is voor veel bestuurders en managers in toenemende mate belangrijk. Niet alleen om aan hun eigen begroting en verplichtingen te voldoen, maar ook omdat onze verzorgingsstaat in zijn geheel onbetaalbaar dreigt te worden. Nu is de mooie belofte van maatwerk dat het inwoners beter helpt en tegelijkertijd goedkoper kan zijn. Om dit te laten zien, staat de waarde rendement in de waardendriehoek. Veel van onze regels mogen tot doel hebben om juridisch legitiem beslissingen te nemen, voor een belangrijk deel hebben ze ook tot doel om de verzorgingsstaat effectief, efficiënt en in zekere mate zo goedkoop mogelijk in te zetten. Zorg, en vooral dure zorg, moet niet terechtkomen bij mensen die het niet nodig hebben. De waarde rendement helpt om bij maatwerk een afweging te maken. Want als duidelijk is dat een huishouden met een uitzondering op een regel niet alleen beter maar ook goedkoper geholpen is, helpt dat om het maatwerk positief te waarderen.

De derde waarde, betrokkenheid, gaat over de mate waarin de inwoner zelf aan het roer staat bij het realiseren van een oplossing. Onze verzorgingsstaat was ooit bedoeld om mensen van de wieg tot het graf te verzorgen, maar daar wil de samenleving in toenemende mate vanaf. Enerzijds willen mensen zelf niet te afhankelijk zijn van de overheid, anderzijds willen ook bestuurders en politici dat mensen die hulp nodig hebben minder afhankelijk worden van overheidssteun. Mensen moeten zelf met behulp van hun familie, vrienden en buurt hun eigen leven inrichten. De waarde betrokkenheid staat voor de mate waarin iemand zelfstandig of met hulp van zijn omgeving z'n eigen leven in kan richten.

Geen van deze drie waarden is belangrijker dan de ander. Ze zijn alle

drie even belangrijk en bovendien niet absoluut. Het gaat om de zoektocht naar een goede balans tussen de waarden als er een afweging wordt gemaakt.

Slotwoord Deel I

Nederland is een van de grootste en rijkste verzorgingsstaten van de wereld. Voor alle problemen waar mensen in hun leven mee te maken kunnen krijgen hebben we voorzieningen. Op ieder leefdoel kunnen we eindeloos veel hulp, zorg en dienstverlening inzetten. Toch zijn er mensen die ondanks al die mogelijkheden vastlopen. Dit zijn mensen die er niet uitkomen, waarbij behandelingen niet werken of voorzieningen niet voldoen. Mensen met meer problemen dan ze zelf kunnen oplossen.

Voor deze mensen is maatwerk nodig. Niet alleen omdat ze te veel problemen hebben, of omdat ze zelf niet in staat zijn hun problemen op te lossen. Maar ook omdat de oplossingen en voorzieningen die standaard beschikbaar zijn niet volstaan. Of deze oplossingen nu evidence based zijn of goedbedoeld, voor deze kleine groep mensen bieden ze geen soelaas. Er is wat anders nodig, maar wat deze mensen nodig hebben, is op voorhand niet altijd te zeggen. Dat moeten professionals samen met hen verkennen, uitproberen en bijstellen. Dit passen en meten van de juiste hulp noemen we maatwerk.

In dit deel van het boek bespreken we een aantal theoretische concepten die het Instituut voor Publieke Waarden gebruikt om maatwerk te duiden en toe te passen, zoals de piramide van Maslow, Dworkins Donut en de waardendriehoek.

Tot zover de theorie! In het volgende deel duiken we de praktijk in...

Deel II

AAN DE SLAG!



HOE ZAT HET OOK ALWEER?

Ieder gezin, ieder huishouden, iedere inwoner is anders. Mensen en hun problemen verschillen van elkaar. Net als de oplossingen die ze nodig hebben. De verzorgingsstaat waarin we leven biedt gestandaardiseerde instrumenten en oplossingen aan. Regels, protocollen en procedures zijn nodig om zoveel mogelijk mensen in Nederland effectief en efficiënt te helpen.

Diezelfde regels en gestandaardiseerde oplossingen sluiten echter ook mensen uit. Soms krijgen mensen niet de toegang tot die zorg of hulpverlening die ze nodig hebben om weer gezond te worden, verder te komen in het leven of om zichzelf of hun gezin te kunnen helpen. Die mensen hebben maatwerk nodig. Maar niet iedereen die maatwerk nodig heeft, krijgt dit ook.

In deel I van dit boek hebben we de spanning laten zien tussen regels en ruimte voor maatwerk. We hebben vastgesteld dat hulpverleners tussen de regels zeker ruimte kunnen vinden om maatwerk te leveren. Maar we hebben ook gezien dat dit veel tijd kost en niet altijd even transparant gebeurt. Willekeur ligt op de loer als hulpverleners maatwerk moeten leveren.

Deel II van dit boek gaat over de oplossing voor die spanning: het maken van een doorbraakplan. We leggen uit hoe de Doorbraakmethode van het Instituut voor Publieke Waarden eruitziet. Dit is een gestandaardiseerde manier om maatwerk mogelijk te maken. Dat klinkt misschien raar, gestandaardiseerd maatwerk. Maar dat is precies wat nodig is om maatwerk snel en transparant mogelijk te kunnen maken.

Voorbeeld 2: Esther en Javairo

Esther zorgt al 21 jaar iedere dag voor haar zoon Javairo. Dit is hard nodig want Javairo heeft zowel geestelijke als lichamelijke beperkingen. Toen hij jong was hebben tal van dokters en specialisten aangegeven dat het onmogelijk zou zijn om Javairo op lange termijn thuis te laten wonen. Toch hebben Esther en Javairo een manier gevonden om zichzelf goed te redden. En daar zijn zowel moeder als zoon bijzonder gelukkig mee.

Maar er dreigt een einde aan deze situatie te komen. Sinds Javairo 21 is wordt Esther gekort op haar uitkering. De gemeente heeft de kostendelersnorm toegepast. Deze norm gaat ervan uit dat twee mensen met een uitkering achter dezelfde voordeur minder geld nodig hebben omdat ze de kosten voor bijvoorbeeld eten, water, gas, elektra en internet kunnen delen. Daarom krijgt Esther nu 285 euro minder per maand. Javairo zijn Wajong-uitkering is verhoogd, maar niet met 285 euro netto. Ze kwamen lange tijd precies rond met haar uitkering en Javairo's Wajong-uitkering, maar dat lukt nu niet meer. Javairo heeft door zijn handicaps vaak iets extra's nodig en ze kan niet goedkoper huren omdat ze in een op Javairo aangepast huurhuis wonen.

Esther heeft de gemeente al gebeld. Boos en teleurgesteld heeft Esther de telefoon maar opgelegd. Al 21 jaar zorgt ze voor Javairo. Al 21 jaar hoeft hij daardoor niet in een instelling te wonen. "Hoeveel kosten denk je dat ik daarmee al heb bespaard voor de belastingbetaler?" had ze de meneer van de gemeente gevraagd. "En nu gaan jullie mij zonder een telefoontje of bedankje op m'n uitkering korten?" Schandalig vindt ze het. De meneer van de gemeente begrijpt haar woede, maar zegt er niets aan te kunnen doen. Hij moet de wet volgen. Hij kan niets met de kosten die Esther op zorg bespaart.

Voorbeeld 3: Lars en Klaas

Lars wil een elektrische fiets voor z'n zoon Klaas. Klaas (17) heeft taaislijmziekte. Z'n conditie is erg slecht en om die reden rijdt Lars hem met de auto naar school en z'n vrienden. Lars staat altijd voor Klaas klaar, maar daardoor lukt het hem niet om te werken. Er zijn geen banen die zo flexibel zijn dat hij het rondrijden van Klaas ermee kan combineren. De elektrische fiets kan een oplossing zijn. Klaas is oud genoeg om zelf te fietsen en bovendien heeft de huisarts aangegeven dat een elektrische fiets een ideale manier is om Klaas' conditie een stukje beter te krijgen. Er is alleen een probleem: Lars kan geen elektrische fiets betalen.

Met een elektrische fiets voor Klaas wordt het voor Lars mogelijk om op meer banen te solliciteren. Het helpt Klaas zelfstandig te worden en zijn conditie te verbeteren. Bij het wijkteam willen ze Lars graag helpen maar het lukt ze niet om geld voor de fiets te krijgen. Volgens de afdeling is de fiets een algemeen gebruikelijke voorziening, oftewel: een product dat mensen zelf aanschaffen. Maar dat is precies het probleem, Lars kan het niet aanschaffen. De zorgverzekeraar vergoedt het niet, ondanks dat de huisarts zegt dat het de gezondheid van Klaas ten goede komt. En vanuit de Participatiewet zijn er middelen beschikbaar om Lars richting werk te begeleiden, maar daarvan kan geen fiets voor zijn zoon aangeschaft worden.

WAAROM EN WANNEER WILLEN WE MAATWERK?

DE LOGICA VAN DE REGELS

De basisgedachte achter de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is om mensen te compenseren voor hun beperkingen. Niet met standaard oplossingen, maar met die instrumenten, interventies of voorzieningen die mensen nodig hebben om zichzelf te kunnen redden. Wat dat zijn, hangt af van de persoon, zijn of haar beperking en de situatie. Deze gedachte klinkt buitengewoon logisch, maar is in de praktijk moeilijk te organiseren. Gemeenten en zorginstellingen willen het verstrekken van voorzieningen toch standaardiseren en in procedures vastleggen. In deel I van dit boek

hebben we al gezien dat dit leidt tot onbedoelde effecten en verschijnselen als de *entry-exit-paradox*. Bovendien bestaat lang niet alle hulp en ondersteuning uit Wmo-voorzieningen. Voor veel mensen is een uitkering (inkomen) of een sociale huurwoning de belangrijkste vorm van overheidssteun. Maar die worden niet vanuit de Wmo en dus ook niet vanuit de logica van maatwerk verstrekt. De uitkering komt bijvoorbeeld uit de Participatiewet, en daar geldt een andere logica.

Net als bij de Wmo is de basisgedachte achter de Participatiewet om mensen te compenseren, in dit geval voor het ontbreken of verliezen van inkomen. Maar de invulling daarvan is geen maatwerk. Dus voor Esther en Javairo stelt de gemeente niet vast wat zij in hun situatie nodig hebben om van te leven. De Rijksoverheid heeft landelijk vastgesteld wat twee mensen onder een dak minimaal nodig hebben om van te leven. Ongeacht hun situatie, ongeacht waar ze wonen.

Daarnaast zit er nog een andere gedachte achter de Participatiewet. Het bedrag dat twee 'kostendelers' minimaal nodig hebben, is zo laag vastgesteld dat er een 'natuurlijke stimulans' vanuit gaat om werk te zoeken en meer inkomen te verdienen. Maar voor Esther en Javairo gaat deze gedachte niet op. Esther wil geen 'natuurlijke stimulans' om werk buiten de deur te vinden. Esther wil 24 uur per dag voor Javairo zorgen. Dat weten de medewerkers van de sociale dienst van de gemeente ook, want ze hebben haar een ontheffing van de sollicitatieplicht gegeven. Kennelijk vinden ze het goed dat ze Javairo verzorgt in plaats van dat ze zich inspant om werk te vinden. Interessant is dat de gemeente enerzijds bereid is om voor Esther en Javairo een uitzondering op de regels uit de Participatiewet te maken (namelijk ontheffing van de sollicitatieplicht), maar het anderzijds ingewikkeld vindt om dit ook voor de hoogte van de uitkering te doen.

DE LOGICA VAN DE INWONER

Als het ingewikkeld wordt kiezen professionals er vaak voor om de logica van de regels te volgen. Professionals gaan dan veilig op het deeg van de donut zitten (zie deel I). Terwijl er ook een andere logica is, die van de inwoner. Want wat Esther en Javairo vragen is helemaal niet zo vreemd. Zij wil voor haar zoon zorgen zodat hij thuis kan blijven wonen. In ruil daarvoor wil ze voldoende geld om van rond te komen. De regels die we hebben bedacht in dit land maken die vraag ingewikkeld, maar op zich is het een vrij normaal verzoek in haar situatie.

Hetzelfde geldt voor Lars en Klaas. Zij hebben een elektrische fiets nodig zodat Lars gewoon naar z'n werk kan en Klaas zelfstandig naar school. Bovendien heeft de dokter aangegeven dat het voor Klaas' gezondheid ook beter is als hij met een elektrische fiets naar school gaat. Toch is deze eenvoudige vraag moeilijk te beantwoorden vanuit de wereld van regels, protocollen en procedures. Vanuit de Wmo compenseren gemeenten geen gebrek aan inkomen, en het is vooral een inkomensprobleem waardoor Lars geen fiets kan kopen voor Klaas. Vanuit de Participatiewet compenseren gemeenten niet de beperking van Klaas, zodat Lars aan het werk kan. En de zorgverzekeraar vindt het belangrijk dat Klaas zijn conditie kan verbeteren met een elektrische fiets, maar ziet het niet als haar primaire taak om die fiets ter beschikking te stellen. Zij verzekeren ziekte, geen gebrek aan conditie.

WANNEER IS MAATWERK NODIG?

In de meeste gevallen volstaan reguliere regels, routines en oplossingen. De meeste huishoudens hebben immers een beperkt aantal problemen. Veel regels werken goed, en veel voorzieningen doen precies wat ze moeten doen: mensen ondersteunen en een zelfstandig leven mogelijk maken.

Lang niet altijd is dus maatwerk nodig. Maar er zijn gevallen waarin mensen niet goed geholpen worden, waar ze duidelijk belemmerd worden om hun eigen leven volwaardig op te pakken. In die situaties zijn uitzonderingen nodig. Wanneer is maatwerk nodig? Dat bepaal je als professional vaak op basis van gezond verstand. De volgende punten kunnen je houvast bieden bij je afweging:

- Er treden onbedoelde effecten op bij het gebruiken van de standaard voorzieningen of oplossingen.
- Er is sprake van een *entry-exit-paradox*: het gedrag waar iemand hulp voor nodig heeft is hetzelfde gedrag dat hem of haar de toegang tot die hulp ontzegt.
- Verschillende wetten passen een andere logica op dezelfde situatie toe.
- Verschillende professionals passen vanuit verschillende taken en opdrachten verschillende principes en methodes op hetzelfde huishouden toe.

In al deze gevallen problematiseren we de situatie van mensen vaak onnodig. Als we vanuit de Wmo, Zorgverzekeringswet en de Participatie-

wet naar een inwoner kijken, zien we al snel een ongezond persoon met allerlei beperkingen, die zich mogelijk niet optimaal inspant om aan het werk te komen. Terwijl voor het gezin het enige probleem is dat ze geen elektrische fiets hebben.

Maatwerk maakt problemen weer eenvoudig en te overzien. Maatwerk herstelt de logica van de inwoner. In dit deel van het boek leggen we uit hoe je - samen met de inwoners(s) waar het om gaat - die logica vindt.

HOE MAAK JE EEN DOORBRAAKPLAN?

Maatwerk begint met het maken van een goed plan. Een overzichtelijk plan. Een plan dat het huishouden zelf begrijpt. En bovenal een plan dat van het huishouden zelf is. Dit klinkt logisch, maar is in de praktijk niet altijd eenvoudig te realiseren. Sterker nog, voor veel mensen met meerdere problemen is het onduidelijk hoe ze een stapje verder moeten komen. Deze mensen lopen vast. Ze weten best waar ze in de toekomst naartoe zouden willen. Maar er is geen route om daar te komen. Ondanks veel beschikbare voorzieningen, regelingen en instrumenten lukt het ze niet om een route van a naar b naar c uit te stippelen. Het lukt deze mensen en hun hulpverleners niet om een plan te maken richting de toekomst. Vaak ontbreekt het in deze situaties aan overzicht over wie en wat er allemaal betrokken is. Daarnaast is er vaak een doorbraak nodig om een eerste stap in de goede richting te zetten. En zolang die doorbraak en het overzicht ontbreken lijkt het perspectief op een normale toekomst ver weg.

In dit hoofdstuk beschrijven we de stappen van de Doorbraakmethode van het Instituut voor Publieke Waarden. Deze methode is niet in beton gegoten, we ontwikkelen hem voortdurend. Maar de methode geeft ons veel houvast bij het maken van maatwerk.

De Doorbraakmethode bestaat uit de volgende stappen:

Stap 1: De situatieschets

Stap 2: Toekomstperspectief

Stap 3: Overzicht

Stap 4: Doorbraak

Stap 5: Onderbouwen met de waardendriehoek

Stap 6: Actieplan

We bespreken alle stappen in dit hoofdstuk aan de hand van voorbeelden.

Voorbeeld 4: Derk Jan

Derk Jan (22) weet het even niet meer. Niemand lijkt hem te kunnen helpen. Net nu hij heeft besloten dat het roer om moet. Derk Jan is van school gestuurd en wil graag op een andere school zijn opleiding afmaken. Daarnaast heeft hij schulden. 16.500 euro om precies te zijn. Hij heeft zelf betalingsafspraken gemaakt met alle twaalf schuldeisers, maar daar kan hij niet meer aan voldoen. De schulden blijven de laatste maanden oplopen. Hij kan nu ook z'n huur niet meer betalen.

De afgelopen maand heeft hij gesproken met het wijkteam, de schuldhulpverlening en een jongerencoach die over werk en inkomen gaat. Iedereen is heel aardig, iedereen vindt dat Derk Jan goed bezig is. Maar als hij over z'n problemen vertelt, beginnen ze allemaal moeilijk te kijken. Terwijl het volgens Derk Jan allemaal niet zo moeilijk hoeft te zijn.

Derk Jan hoopte dat de schuldhulpverlening hem met z'n schulden zou kunnen helpen. En dat de jongerencoach hem kon helpen om weer aan z'n opleiding te beginnen. Op de site van de gemeente had hij gelezen dat jongeren onder de 27 op school moeten zitten of anders aan het werk moeten zijn. Werk is volgens Derk Jan voor hem niet mogelijk, omdat niemand hem zonder diploma aanneemt. Dus moet hij weer naar school, maar dan moet er wel een oplossing voor zijn schulden komen.

Helaas voor Derk Jan is dit niet mogelijk. Hij kan niet zomaar weer naar school én een oplossing voor zijn schulden 'krijgen'. Met alleen studiefinanciering kan de schuldhulpverlening geen regeling met de schuldeisers treffen. Tijdens een schuldsaneringstraject mag je geen nieuwe schulden opbouwen. En met een studiefinanciering en aanvullende lening doet Derk Jan dat wel. Schuldsanering en studeren is dus niet mogelijk voor Derk Jan. Daar komt bij dat hij de afgelopen vijf jaar al drie keer eerder van school is gestuurd. Daarom mogen nieuwe scholen hem weigeren. En de scholen die hij op het oog heeft om z'n opleiding af te ronden, zullen dit waarschijnlijk gaan doen.

Voorbeeld 5: Willem

Willem (42) woont al enkele jaren zelfstandig in een sociale huurwoning, na een korte periode dakloos te zijn geweest. Hij drinkt veel en z'n appartement is een bende. Hij heeft al drie jaar ruzie met de burens. Willem wil zelf niets liever dan verhuizen, een nieuwe start maken aan de andere kant van de stad. "Ik word hier gepest door de buurt. En de nieuwe vriend van mijn ex bedreigt me," beweert hij. Die vriend woont toevallig precies op de route naar de supermarkt.

Er is al lang veel hulpverlening in beeld. Onder de hulpverleners is veel verloop: niemand houdt het lang uit, en Willem stuurt veel mensen weg. Hij is boos over fouten die professionals in het verleden hebben gemaakt. Hierdoor is zijn schuldsaneringstraject mislukt en is hij uiteindelijk zeven jaar geleden op straat komen te staan. Ook in het conflict met de burens hebben hulpverleners meerdere malen proberen te bemiddelen, maar zowel Willem als zijn burens zijn niet in staat om hun gedrag aan te passen.

Willem heeft schulden, maar die zijn (nog) niet problematisch. Hoewel zijn schulden langzaam oplopen, blijft hij z'n vaste lasten voldoen. Dit maakt het voor de woningcorporatie lastig om hem uit huis te zetten. Telkens als ze hem aanspreken op zijn overlastgevende gedrag, houdt hij zich weer een tijdje rustiger.

STAP 1: SITUATIESCHETS

De allereerste stap die we zetten is: observeren. In de meeste huishoudens waar we komen is al veel hulp en zorg en weten de betrokken professionals en het huishouden zelf vaak al veel over het beschikbare hulp- en zorgaanbod. Meestal hebben de professionals ook wel een mening over wat nodig is voor een huishouden, bijvoorbeeld toegang tot een bepaalde voorziening of een bepaalde indicatie.

Bij de situatieschets beschrijven we hoe het huishouden ervoor staat. We spreken met henzelf en een professional die dicht bij het huishouden staat. We stellen vragen. We stellen ons oordeel uit en laten ons ook niet leiden door andermans oordeel. Zo maken we een zo objectief mogelijke schets van de situatie. Vragen die behulpzaam zijn bij deze stap zijn: Wat is er gebeurd? Wat zijn dingen waar je nu last van hebt? Wat hebben jullie al geprobeerd?

Op basis van dit gesprek maken we een situatieschets, een kort verhaal over de stand van zaken in het huishouden. We hoeven dus geen compleet levensverhaal te hebben, we focussen op de dingen die knellen in het hier en nu.

BREED UITVRAGEN OF NIET?

Bovenstaande eenvoudige manier van uitvragen kan botsen met het uitvoerig in kaart brengen van alle problemen op alle leefdomen of met het zogenaamde 'breed kijken'. Maar dat hoeft niet. Mensen die vastlopen of om een andere reden maatwerk nodig hebben, komen vaak niet voor het eerst in contact met hulpverleners. Meestal is er in het verleden al vaker op alle leefdomen een inschatting gemaakt. En als dat niet zo is, kan dat altijd nog gedaan worden nadat de doorbraak is vastgesteld of gerealiseerd. Want het is belangrijk om zorgvuldig te zijn en zo breed mogelijk uit te vragen. Je wilt als hulpverlener geen problemen of oplossingen over het hoofd zien. Maar je wilt ook niet in een van de eerste gesprekken eindeloos problematiseren of op alle probleemgebieden problemen vaststellen.

EN DE 'VRAAG ACHTER DE VRAAG'?

Hulpverleners zijn getraind om de 'vraag achter de vraag' te achterhalen. Dit is een belangrijke competentie. Als we de oorzaak achter problemen niet begrijpen, kunnen we mensen niet goed helpen richting zelfstandigheid. Toch is het achterhalen van de vraag achter de vraag niet het allerbelangrijkste bij mensen met meerdere problemen. In de eerste plaats omdat deze mensen simpelweg te veel problemen hebben. In de praktijk zien we dan vaak dat professionals uit verschillende domeinen verschillende oorzaken achter de problemen aanwijzen. Jeugdzorgprofessionals zien vaak een opvoedprobleem, voor consulenten werk en inkomen is het ontbreken van werk vaak het belangrijkste probleem en Wmo-medewerkers zien op hun beurt een gebrekkig netwerk. Kortom: iedere professional herkent zijn eigen vraag achter de vraag, terwijl er voor veel van de mensen met meerdere problemen een doorbraak nodig is. Pas na de doorbraak kun je zien wat mensen nog echt nodig hebben. Daarom kunnen we de vraag achter de vraag pas echt vaststellen na de doorbraak.

Terug naar Willem.

Alle hulpverleners rond Willem zijn voortdurend brandjes aan het blussen. Telkens als er een tijd overlast is proberen zij de boel weer rustig te krijgen. Als er een huurachterstand ontstaat, helpt de woningcorporatie Willem herinneren dat hij wel zijn huur moet betalen. En als de burenruzies te hoog oplopen, start de gemeente samen met de wijkagent mediation of raden ze de burens die dat kunnen aan te verhuizen. De hulp rond Willem is zagezegd reactief. Iedereen wacht tot er een probleem ontstaat en gaat dat oplossen. Niemand is nog bezig met Willems toekomst. Daarvoor moet hij volgens alle betrokkenen eerst stoppen met drinken. En dat wil hij niet. Of althans: zelf zegt hij dat hij het niet kan. Hij heeft het in zijn leven al vier keer geprobeerd. En iedere keer is de opname of behandeling mislukt. Wat Willem wel wil is verhuizen. Zodat hij rust aan zijn hoofd heeft en mogelijk een iets normaler leven kan gaan leiden, met een beetje minder drank en een beetje minder overlast voor zijn omgeving. Maar de woningcorporatie, de gemeente en de wijkverpleegkundige die zich nu om Willem bekommeren zien dat niet zitten. Want hoe weten ze zeker dat Willem daar niet ook weer veel gaat drinken, overlast veroorzaakt en vervolgens weer ruzie met de burens gaat maken? Dat weten ze niet. En daarom gaan ze niet mee met Willems eigen voorstel. Terwijl ze weten dat de huidige situatie ook niet werkt.

TIP!

Houd de observatie kort. Het gaat er niet om alle problemen volledig te analyseren, maar om de grootste knelpunten te vinden.

STAP 2: TOEKOMSTPERSPECTIEF

De tweede stap van de Doorbraakmethode is het vaststellen van het perspectief van de inwoner. Waar wil iemand zelf naar toe? Dat is het vertrekpunt. En zoals we in het vorige hoofdstuk al zagen, is dat perspectief vaak heel normaal. Mensen willen vaak rust aan hun hoofd. Een plek om te wonen. Een beetje inkomen. Soms willen ze werk, soms een opleiding afronden en soms een gezonder leven.

Willem wil ergens wonen waar hij geen ruzie met zijn burens heeft. Derk Jan wil eindelijk graag een opleiding afronden. Door dit perspectief,

hun perspectief, centraal te stellen, krijgen ze beiden zin om hun eigen plan te maken. Vooral Derk Jan wil graag vooruit. Hij beseft als geen ander dat hij in het verleden fouten heeft gemaakt. Bij iedere dienst, afdeling of school waar hij aanklopt wordt hem dat namelijk haarfijn uitgelegd. Hij heeft zelf die schulden gemaakt en hij is zelf al drie keer eerder van school gestuurd. Dus waarom zou hij zich bij een nieuwe kans wel gaan gedragen?

Maar net als bij Willem heeft het bij Derk Jan ook geen zin om hem NIET te helpen. Hij zit vast in een onmogelijke situatie waar hij zich zelfstandig niet uit kan werken. Terwijl zijn perspectief, een afgeronde opleiding, voor iedereen met gezond verstand bereikbaar zou moeten zijn. Daarbij hoeven we het verleden niet te vergeten. Het is heel goed om het met Derk Jan over zijn fouten uit het verleden te hebben. Maar niet zonder hem ook een toekomst te bieden. Een perspectief waar hij zelf samen met ondersteuning en hulpverleners naar toe kan werken.

WENS VAN DE INWONER VERSUS PROFESSIONEEL OORDEEL

We zagen al dat het niet altijd makkelijk is om volledig mee te gaan met de wens van de inwoner, zoals in het geval van Willem of Derk Jan. Als betrokken professional heb je zelf ook ervaringen met soortgelijke situaties of eerdere ervaringen met degene die je helpt. En die ervaringen zijn niet altijd positief. Mensen met veel problemen maken nu eenmaal vaak verkeerde keuzes. Of verkeerde keuzes op het verkeerde moment, zeggen we liever. Want als je in alle rust een plan met hen maakt, zijn ze vaak heel goed in staat om een beeld te schetsen van waar ze naartoe willen. Het heeft dan ook geen zin om bij het verkennen van het perspectief over negatieve ervaringen uit het verleden te beginnen. Perk mensen hun dromen en ambities niet te snel en te veel in, maar ga samen op zoek naar wat er moet gebeuren om dit te bereiken. Tijdens de volgende stappen bekijk je samen hoe realistisch het perspectief is en scherp je het aan.

LANGE TERMIJN OF KORTE TERMIJN

Het vaststellen van het perspectief heeft drie doelen. In de eerste plaats is het een methode om de inwoner te laten aangeven waar hij of zij naartoe wil. In de tweede plaats helpt het perspectief om uit de hectiek van alledag te ontsnappen. Om te stoppen met brandjes blussen en een plan te maken voor de toekomst. En ten derde biedt het perspectief ook een

voorzicht voor de inwoner. Vaak ontbreekt het mensen hieraan. Ze worden zo in beslag genomen door problemen, dat ze geen idee meer hebben hoe ze daaruit kunnen komen. Het toekomstperspectief blaast die wens om normaal te leven weer nieuw leven in.

Op welke termijn het perspectief moet worden vastgesteld verschilt per situatie. Voor sommige mensen is een half jaar al heel ver weg, en daardoor een lange weg om af te lopen. Voor andere mensen komt het einddoel pas na vier jaar in beeld. Bijvoorbeeld als diegene een opleiding gaat doen, of een schuldsaneringstraject moet doorlopen.

TIPS!

- Geef iemand de tijd om na te denken over zijn toekomstperspectief. Probeer zo duidelijk mogelijk te krijgen hoe het perspectief eruitziet. Stel helpende vragen als: Hoe zou jij er het liefst over zes maanden bij zitten? Hoe zie jij jouw toekomst graag voor je? Wat wens jij jezelf toe? Wat is er dan anders dan nu?
- Verdeel het toekomstperspectief in lange- en kortetermijndoelen.

STAP 3: OVERZICHT

Als we het toekomstperspectief helder hebben, creëren we overzicht. Mensen met meer problemen dan ze zelf op kunnen lossen hebben daar behoefte aan, want vaak zijn ze dit overzicht kwijt. Ze weten niet meer wat ze nu zelf moeten doen, wie voor welke ondersteuning zorgt en welke problemen permanent worden opgelost. Het overzicht stellen we vast aan de hand van drie eenvoudige vragen:

- A. Wat kun je zelf doen om het perspectief te bereiken?
- B. Waar heb je ondersteuning bij nodig?
- C. Wat moeten we oplossen of behandelen?

A. WAT KUN JE ZELF DOEN?

Dit soort acties kunnen heel verschillend zijn. Een baan zoeken. De post openen. Het gaat erom hier zo reëel mogelijk met iemand te verkennen wat hij of zij zelf kan. Bij Willem is dat dus niet afkicken; hij geeft zelf duidelijk aan dat hij dat niet kan en het feit dat hem dat al vier keer

eerder niet gelukt is, wijst erop dat hij daar weleens gelijk in kan hebben. Wat hij wel zelf kan? Hij kan de huur blijven betalen en de rest van zijn vaste lasten. Verder kan hij op dit moment niet veel om te werken aan zijn toekomst. Willem kent zichzelf goed genoeg om te weten dat hij in zijn huidige woonsituatie onvoldoende rust heeft om zijn woedeaanvallen te beperken. Maar hij weet ook dat hij niemand echt kwaad zal doen. Hij is een blaffende hond, zoals hij het zelf zegt, maar hij bijt niet. Hij mag z'n burens dan wel geregeld in zijn woede bedreigen, maar hij weet dat hij ze nooit echt wat aan zal doen. Pas als hij in een nieuwe, rustiger omgeving zit kan hij zich hopelijk wat rustiger gaan gedragen.

Derk Jan weet in eerste instantie niet zo goed wat hij zelf nog kan doen. Voor zijn gevoel heeft hij alles geprobeerd, maar komt hij er niet uit. Hij weet dat hij zich anders zal moeten gaan gedragen als hij weer naar school mag. Hij wil daarvoor ook graag weer bij een psycholoog in behandeling gaan om aan zijn slaapproblemen te werken. Maar dan moet er wel eerst een school zijn waar hij zich beter kan gaan gedragen. Anders heeft het niet zoveel zin.

B. WAAR HEB JE ONDERSTEUNING BIJ NODIG?

De dingen waar huishoudens niet alleen toe in staat zijn en waar ze voor langere tijd hulp bij nodig hebben, vallen onder het kopje ondersteunen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om huishoudelijke hulp of budgetcoaching.

Willem zal altijd een vorm van ondersteuning nodig hebben. Hoe die eruit moet zien, weet hij nu nog niet precies. Dat hangt af van de omgeving waarin hij terecht komt. Op dit moment krijgt hij veel steun van zijn laatste behandelend arts. Daar krijgt hij geen behandeling meer van, maar ze spreken elkaar nog regelmatig. Daar heeft hij op dit moment veel aan. Derk Jan heeft de komende jaren ondersteuning nodig om zijn financiën op orde te houden. Zolang zijn inkomen krap blijft, moet hij leren om de uitgaven en inkomsten beter op elkaar aan te laten sluiten.

C. WAT MOETEN WE OPlossen OF BEHANDELEN?

Interventies die eenmalig zijn of van korte duur scharen we onder de noemer behandelen. Denk aan een afkicktraject of gebitsherstel door de tandarts. Het kunnen ook bureaucratische interventies zijn zoals het aanvragen van een uitkering voor mensen met een licht verstandelijke beperking die daar zelf niet in slagen.

Derk Jan wil wel graag weer behandeld worden. De vorige twee behandelingen heeft hij zelf stopgezet. Of althans: hij is gewoon niet meer gegaan. Het hielp hem niet en op dat moment stond zijn hoofd er niet naar. Als zijn financiële problemen zijn opgelost heeft hij er wel behoefte aan, denkt hij.

Willem moet volgens veel betrokkenen behandeld worden, maar niemand weet precies hoe. "Laat hem eerst maar eens afkicken", is de meest gehoorde optie. Andere mogelijkheden die betrokken professionals opperen, zijn om in een gespecialiseerde kliniek zowel aan zijn verslaving als aan zijn psychische problemen te werken. Wat ze daarbij ook aandragen: Willem heeft in z'n leven alles geprobeerd en gezien en niets heeft geholpen. Dus behandelen hoeft van hem niet meer.

TIP!

Lukt het niet om iemand te motiveren tot het uitvoeren van een actie of het veranderen van gedrag? Dat is niet erg. De doorbraak is soms een voorwaarde voor die motivatie. Daarna kun je verder kijken wat nodig is aan hulp, ondersteuning of bijvoorbeeld motiverende gespreksvoering.

STAP 4: DOORBRAAK

Vaak wordt tijdens het verkennen van het perspectief en het maken van het overzicht duidelijk dat er iets in de weg staat om het doel te bereiken. Zowel voor Willem als voor Derk Jan heeft het niet veel zin om alleen te kijken wat ze zelf anders kunnen doen en of we ze daarbij kunnen ondersteunen. Er is iets nodig om de situatie waar zij al jaren in zitten te doorbreken. We noemen dit de 'doorbraak'. Het denken in termen van een doorbraak helpt om echt andere oplossingen mogelijk te maken dan normaal, zonder maatwerk. Bij het maken van maatwerk zijn we immers expliciet op zoek naar een andere manier dan de standaard manier van werken.

Voor Derk Jan is de doorbraak: toegang tot een opleiding en een oplossing voor zijn problematische schulden, zodat hij van een studie-financiering kan rondkomen. Voor Willem is de doorbraak: een andere woning. Pas dan kunnen hij en zijn hulpverleners aan de slag met de andere dingen die nodig zijn voor Willems toekomst. We noemen dit doorbraken omdat deze oplossingen niet standaard tot stand komen.

Als we de standaard regels volgen blijven Willem en Derk Jan vastlopen. In het doorbraakplan leggen we vast wat de eerste stap is om verder te komen. Vaak is daar een uitzondering voor nodig.

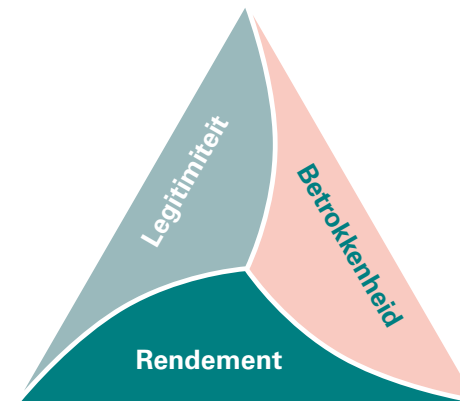
TIPS!

- Houd je vast aan het perspectief van het huishouden en de doorbraak die nodig is, niet aan wat beschikbaar is of gebruikelijk.
- Benoem als doorbraak concreet wat er ontregeld moet worden om verder te kunnen werken naar het perspectief toe, ondanks dat je niet weet of dit gerealiseerd kan worden.
- Vertel de inwoner dat dit zijn plan is en dat je gaat proberen de doorbraak te realiseren, maar dat je niet zeker weet of het haalbaar is. Lukt het niet, dan zoek je met de inwoner en eventueel betrokken professional naar een andere doorbraak.

STAP 5: ONDERBOUWEN MET DE WAARDENDRIEHOEK

Om willekeur te voorkomen is het belangrijk de doorbraak te onderbouwen, zodat je als professional kunt uitleggen waarom de ene inwoner een voorziening wel krijgt en de andere niet. Het onderbouwen van de doorbraak gebeurt door de afweging uit te werken in het doorbraakplan. Voor deze uitwerking hebben we in deel I van dit boek een afwegingskader gepresenteerd: de 'waardendriehoek'. 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 het de betrokkenheid van het huishouden zelf versterkt en rendement gaat over de vraag wat het kost en wat het oplevert.

Geen van de drie waarden 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 die wel of niet te betalen is, of dat het huishouden wel of niet betrokken is. Het gaat over de mate van betrokkenheid, de hoogte van de kosten en in hoeverre de oplossing binnen de regels past. Dit maakt het mogelijk om een afweging te maken. Dit hoofdstuk gaat over de vraag hoe je zo'n afweging maakt en uitwerkt.



Figuur 2.1.: De waardendriehoek

Voorbeeld 6: Eveline

Eveline is bij haar man weggegaan. Samen met haar drie kinderen. Hij mishandelde haar. Ze slaapt nu al een half jaar bij vriendinnen op de bank. Maar dat gaat niet meer. Haar vriendinnen hebben geen ruimte voor vier nieuwe huisgenoten. Bovendien wil Eveline gewoon haar leven oppakken, maar dat is niet mogelijk.

De gemeentelijke afdeling voor woonurgenties wil haar graag helpen. Moeders met kinderen horen niet dak- of thuisloos te zijn. Er is echter een probleem. Eveline heeft schulden. Het huis waar zij en haar ex woonden is vorige maand verkocht met een restschuld van 60.000 euro. En een woonurgentie wordt niet afgegeven als mensen problematische schulden hebben. Eveline moet daarom eerst haar schulden regelen bij de afdeling schuldhulpverlening.

Bij de schuldhulpverlening loopt Eveline tegen twee andere problemen aan. De boedelscheiding tussen haar en haar ex is nog niet rond. Daardoor is het niet duidelijk welk deel van de restschuld van haar is, en welk deel van haar ex. Daar komt bij dat ze nergens meer ingeschreven staat. Sinds de verkoop van het huis woont Eveline officieel nergens meer en zonder vast verblijfadres kan de schuldhulpverlening niet starten.

Geen schuldhulpverlening zonder huis, geen huis zonder schuldhulpverlening, Eveline wordt er gek van. Vooral als ze hoort wat de enige route is om uit haar situatie te komen: "Je kunt je aanmelden bij de daklozenopvang. Als je geluk hebt, hebben ze daar een gezinskamer vrij. Dan kun je van daaruit je schulden regelen en daarna woonurgentie aanvragen."

Voorbeeld 7: Martin

Martin heeft zijn auto een half jaar geleden verkocht om toegang te krijgen tot de schuldsanering. Na het minnelijke traject doorlopen te hebben zit hij nu eindelijk in de Wsnp (Wet schuldsanering natuurlijke personen). Dat geeft financiële rust. Maar doordat hij geen auto meer heeft is een nieuw probleem ontstaan.

Martin gebruikte zijn auto om zijn dochters (6 en 8 jaar) naar school te brengen. Zij gaan naar een school voor speciaal onderwijs, twintig kilometer van hun huis. Nu Martin geen auto meer heeft, worden zijn kinderen met een taxibusje naar school gebracht. Elke dag hebben zij een andere chauffeur, maar doordat zijn dochters een hechtingsstoornis hebben, kunnen ze dat niet aan. Ze zitten de laatste maanden vaak huilend in de klas, ze komen overstuur thuis en slapen niet goed meer. Het gaat zelfs zo slecht met ze, dat de kinderpsychiater heeft aangegeven dat hij een intramurale plaatsing voor de twee meisjes overweegt als dit zo doorgaat.

Martin heeft al drie keer aan de gemeente gevraagd of hij echt geen auto mag aanschaffen. Want hij ziet dat het niet goed gaat met zijn dochters. Maar de gemeente houdt voet bij stuk: In de Wsnp mag je geen auto hebben.

DE WAARDE LEGITIMITEIT

De professionals die Eveline en Martin helpen, houden zich aan de regels. Door de regels te volgen, voorkomen deze professionals willekeurige beslissingen. Ze passen namelijk altijd op iedereen dezelfde regels toe. Maar het strikt toepassen van regels is niet per se legitiem.

Ten eerste kunnen regels tegenstrijdig zijn. Onze verzorgingsstaat kent veel regels. Die regels hebben allemaal een bepaald maatschappelijk doel. Helaas is dat niet altijd hetzelfde doel. Eveline bijvoorbeeld krijgt geen toegang tot de schuldhulp zolang ze geen huis heeft waar ze zich kan inschrijven. Ze krijgt geen toegang tot een nieuwe woning zolang ze haar schulden niet heeft geregeld. Het beleid van de gemeente schrijft voor dat er in de stad geen moeders en kinderen op straat komen te leven. Door echter de regels over schuldhulp en woonurgentie toe te passen, komt Eveline met haar kinderen volgende week op straat te staan. In deze situaties kun je je dus nooit aan alle regels houden. Het strikt volgen

van de regels over woonurgentie en toegang tot schuldhulp leidt tot het niet naleven van de beleidsregels over dakloze moeders met kinderen.

Ten tweede zijn er voor bijna iedere regel uitzonderingsgronden. Geen enkele regel ligt volledig vast. Er bestaat altijd een manier of reden om van het toepassen van een regel af te zien. Zo hoeft niet iedereen in de Wsnp zijn auto te verkopen. Mensen die bijvoorbeeld kunnen aantonen dat ze de auto nodig hebben voor hun werk, mogen hem houden. Dus als je de regels toepast, moet je altijd de uitzonderingsgronden goed meewegen; de uitzonderingsgronden zijn er niet voor niets.

Ten derde kan en moet je regels interpreteren. Omdat er zoveel regels zijn, omdat regels tegenstrijdig kunnen zijn en omdat iedere regel uitzonderingsgronden heeft, kunnen individuele regels niet 'blind' toegepast worden. Iedere beslissing op basis van regels is een feite een puzzel. Voor het doorbraakplan betekent dit dat je op zoek moet naar de legitimiteit achter de legitimiteit. Hoe? Dat lees je hieronder.

DE BELANGRIJKE VRAGEN BIJ LEGITIMITEIT

De doorbraak in het doorbraakplan vraagt meestal om een uitzondering of om een andere interpretatie van de regels. Tijdens het legitimeren zoek je uit welke regels van toepassing kunnen zijn en hoe die regels er precies uitzien.

We bespreken hieronder de toepassing van de waarde legitimiteit aan de hand van het voorbeeld van Martin. Het voorbeeld van Eveline werken we aan het eind van dit hoofdstuk uit.

1. Waar staat de regel?

De eerste stap is om uit te vinden over wat voor regel we het eigenlijk hebben. Soms gaat het om een regel uit een wet. Soms over een regel uit gemeentelijk beleid. Maar het kan ook gaan om regels die zorgaanbieders hanteren, of om regels van bijvoorbeeld een woningcorporatie of een school. Als je weet waar de regel vandaan komt kun je op zoek naar de geschreven tekst. Niet alle regels zijn even makkelijk te vinden, maar de meeste regels zijn openbaar en online te vinden, bijvoorbeeld via wetten.overheid.nl.

De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) bijvoorbeeld, is onderdeel van de Faillissementswet. In die wet is geregeld wat er gebeurt met de spullen van iemand die een Wsnp-traject begint. Maar als je in deze wet zoekt op het woord 'auto' krijg je geen zoekresultaten. Dat is interessant: het woord auto komt niet in de wet voor. Toch kreeg Martin

van de gemeente steeds te horen dat hij van de wet zijn auto moest verkopen. Hoe zit dat?

De wet gebruikt het woord 'boedel' voor alle bezittingen die iemand heeft⁵, geld en goederen. Als die persoon een Wsnp-traject start, kan hij of zij niet meer over zijn of haar goederen en geld beschikken. Een speciaal aangewezen bewindvoerder zal de goederen verkopen en het geld verdelen over alle schuldeisers. De bewindvoerder zal niet daadwerkelijk alles verkopen. De huisraad bijvoorbeeld valt onder wat in de wet staat als 'gewone inboedel', de spullen die iemand nodig heeft om te kunnen leven. Een auto valt daar niet onder. De auto valt onder de 'buitengewone inboedel'. Dit zijn spullen die iemand niet per se nodig heeft, ook wel 'luke goederen' genoemd.

2. Wat is de bedoeling van de regel?

Als je weet waar de regel staat, kun je onderzoeken wat de bedoeling van de regel is. Veel wetten hebben een 'Memorie van Toelichting', waarin de bedoeling in beschreven is, maar dat is niet bij elke regel het geval. De makkelijkste manier om de bedoeling te achterhalen is door logisch te redeneren en door collega's te vragen waarom een regel bestaat.

Terug naar het voorbeeld van Martin en zijn auto. Professionals van de schuldhulpverlening zullen in dit geval de volgende bedoelingen noemen:

- De eerste bedoeling is heel simpel en volgt uit de wet. In de wet staat dat de schuldenaar zich drie jaar lang moet inspannen om zoveel mogelijk geld terug te verdienen voor zijn schuldeisers. Het verkopen van spullen die hij niet nodig heeft is dan de eerste logische stap.
- De auto is niet alleen zelf geld waard, het rijden in een auto kost ook geld. Denk aan verzekeringen, onderhoud en benzine. Tijdens een Wsnp-traject wordt zo'n groot deel van het inkomen ingehouden voor de schuldeisers, dat er net genoeg geld overblijft om van te eten, drinken en kleding te kopen. De kosten van een auto passen niet binnen dat budget.
- Een auto brengt een groot risico van onverwachte kosten met zich mee, zoals verkeersboetes en onverwachte uitgaven voor onderhoud. In de Wsnp hebben mensen drie jaar lang geen ruimte om onverwachte kosten op te vangen en mogen ze geen nieuwe leningen aangaan.

5. Wet schuldsanering natuurlijke personen, artikel 295.

Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001860/2019-03-07/#TiteldeelIII>

Deze drie punten samen maken dat veel schuldhulpverleners erop aandringen om de auto al voor de start van een Wsnp-traject te verkopen. Dat dit van de wet moet is niet per se waar, maar het is wel verstandig om al voor het traject te leren om zonder auto te leven.

3. Zijn er uitzonderingsgronden?

Als je weet waar de regel staat en wat de bedoeling van de regel is, kun je op zoek naar uitzonderingsgronden. Voor iedere regel of wet zijn er uitzonderingsgronden. In dit deel van de puzzel zoek je uit welke uitzonderingen mogelijk zijn.

We weten nu dat de wet ertoe aanzet dat Martin zijn auto verkoopt en dat zijn hulpverleners hierop voorgesorteerd hebben. En we weten ook dat dit in lijn ligt met de verschillende bedoelingen achter de wet. Maar, alle goede bedoelingen ten spijt, Martin en zijn dochters zitten nog steeds met een groot probleem. Hebben de wet en gemeentelijke schuldhulpverleners ook rekening gehouden met Martins situatie?

Wet schuldsanering natuurlijke personen, artikel 296, lid 3 luidt: *De rechter-commissaris kan op verzoek van de schuldenaar of de bewindvoerder dan wel ambtshalve bij schriftelijke beschikking ten aanzien van bepaaldelijk daartoe aan te wijzen goederen bepalen dat de schuldenaar daarover het beheer heeft.*

Er is een belangrijke uitzonderingsgrond om de auto te mogen behouden in de Wsnp, die in de wet wat technisch omschreven staat: een saniet⁶ kan blijven beschikken over dat deel van de boedel dat hij nodig heeft om extra middelen voor schuldeisers te verwerven.

In de praktijk komt dit neer op het volgende. De wet schrijft voor dat iemand in de Wsnp zoveel mogelijk geld moet verdienen. Iemand moet werken en zich inspannen zijn of haar baan te behouden. Als iemand aantoonbaar zijn auto nodig heeft om naar zijn werk te reizen, kan hij zijn auto behouden, zonder dat de extra kosten van zijn maandbedrag af gaan. Maar Martin heeft helaas geen werk.

Een andere uitzonderingsgrond is een medische reden. Maar Martin is niet ziek. Er is voor hem geen medische grond om een auto te moeten rijden.

De derde en laatste uitzonderingsgrond is dat Martin een auto blijft rijden zonder dat de schuldeisers daar nadeel van ondervinden. Dat komt erop neer dat hij met auto van hetzelfde maandbedrag moet rondkomen

6. Persoon in de schuldsaneringsregeling of Wsnp

als zonder auto. Dat past helaas net niet in Martins krappe financiële plaatje. Dan kan hij zijn kinderen wel naar school brengen, maar houdt hij geen geld over voor voeding en kleding.

Er zijn dus uitzonderingsgronden. Niet iedereen moet van de wet zijn auto verkopen. Alleen past Martins situatie niet binnen deze uitzonderingsgronden.

4. Welke andere regels zijn van toepassing?

Vanuit andere wetten en regels kun je verder puzzelen. Wat is de bedoeling van deze regels? En hoe sluiten die aan op de uitzonderingsgronden van de belemmerende wet of regel? Kunnen we op basis van deze regels een argument bedenken om een uitzondering te maken?

Martin zit niet alleen in de Wsnp. Hij heeft meer problemen. Hij heeft al jaren geen werk en heeft dus te maken met regels uit de Participatiewet. Daarnaast gaan zijn dochters naar speciaal onderwijs. Het leerlingenvoer dat zijn dochters krijgen, wordt vergoed vanuit de afdeling onderwijs van de gemeente. Zijn dochters hebben ook zorg nodig van de jeugdpsychiater, vanwege hun hechtingsstoornis en de problemen die deze nu oplevert. De psychiater opereert binnen het kader van de Jeugdwet.

Martin heeft zelf niet direct een medische reden om een auto te rijden, maar zijn dochters hebben steeds meer zorg nodig doordat hij ze niet meer naar school kan brengen. Het gaat zelfs zo slecht met hun geestelijke gezondheid dat de jeugdpsychiater overweegt of ze niet beter in een instelling kunnen wonen. Die beslissing zou regelrecht indruisen tegen de bedoeling van de Jeugdwet, die voorschrijft dat gemeenten ouders in staat moeten stellen hun rol als opvoeders te blijven vervullen: *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.*⁷

Daar komt bij dat de gemeente ook verantwoordelijk is voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Die wet heeft onder andere tot doel om mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen: *Gemeenten worden met dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische*

7. Zie Jeugdwet, artikel 2.3, lid 3: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2020-03-19#Hoofdstuk2>

*psychische of psychosociale problemen: die ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven.*⁸

Op basis van de Jeugdwet en de Wmo is het logisch om Martin een auto te laten rijden. In deze specifieke situatie is het zelfs denkbaar om hem die auto als Wmo-voorziening te verstrekken. Het voorkomen van twee uithuisplaatsingen van kinderen van 6 en 8 is een goede medische reden om iemand een auto te laten rijden, ondanks het Wsnp-traject. Maar ook vanuit de Wmo is het goed te beredeneren dat Martin een auto terugkrijgt. Hij is zonder auto namelijk niet in staat goed voor zijn dochters te zorgen.

Dat hoeft geen nieuwe of dure auto te zijn. Martins oude auto staat weer op Marktplaats te koop voor 1.200 euro. Met wat benzinebonnen en geld voor de verzekering kan hij iedere dag zijn dochters naar school brengen. En als de gemeente de kosten voor haar rekening neemt, heeft dat als bijkomend voordeel dat schuldeisers niet financieel benadeeld worden.

5. Wie gaat over de regels?

Tot slot is bij het onderbouwen van je doorbraakplan belangrijk om te weten wie er over de regels gaat. Wie moet de uitzondering bekrachtigen? Is dat de rechter? De wethouder? Je directeur? Een toegangsmedewerker?

Binnen de Wsnp gaat de rechter-commissaris over de vraag of iemand zijn auto mag behouden. Voor Martin zou het te lang duren om terug te gaan naar de rechter-commissaris en te vragen of hij zijn auto terug zou mogen kopen. Daar komt bij dat het op voorhand onzeker is of de rechter-commissaris meegaat in de argumentatie vanuit de Jeugdwet en de Wmo, met name of het naar school brengen van zijn dochtertjes, dat feitelijk onder speciaal onderwijs valt, wel een medische reden is. Een ander moeilijk punt in de casus van Martin is dat hij zijn auto al verkocht had voordat hij de Wsnp inging. Het geld om zijn auto terug te kopen is er dus niet meer. De rechter-commissaris kan beslissen dat iemand zijn auto mag behouden, maar het terugkopen van een auto is iets anders. Het zou voor de rechter onduidelijk zijn vanuit welke middelen Martin zijn auto weer aan moet schaffen.

Zo komt de Wmo in zicht. Waarom zou de gemeente de auto niet als voorziening verstrekken? Dan gaat de rechter-commissaris er niet over, maar het college van burgemeester en wethouders. Die zijn per slot van

8. Zie Wet maatschappelijke ondersteuning, Memorie van toelichting, pagina 1.

rekening ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het leerlingenvervoer, de Wmo en de Jeugdwet.

Om concreet te maken hoe de waarde legitimiteit een rol speelt in het voorbeeld van Eveline, passen we de vragen die we hierboven beschreven toe op haar situatie.

1. Waar staat de regel?

Eveline heeft te maken met regels over woonurgentie, toegang tot schuldhulpverlening en beleidsregels.

- De regels over woonurgentie staan in het Protocol Verstrekking Woonurgenties van de gemeente en woningcorporaties. De samenvatting met de belangrijkste voorwaarden is te lezen op de gemeentelijke website. Daar staat onder punt 7: *U hebt geen schulden of u hebt een regeling getroffen voor uw schulden.*
- De regels over de stabilisatiefase in de schuldhulpverlening staan in het gemeentelijke schuldhulpbeleid. De stabilisatiefase dient om inkomsten en uitgaven in beeld te krijgen.
- In de Wet basisregistratie personen staat dat Eveline zich moet inschrijven op het adres waar ze verblijft. Voor de gemeente is inschrijving op het juiste adres een voorwaarde om überhaupt voorzieningen te verstrekken.
- In de Beleidsnota Maatschappelijke Opvang 2014-2018 staat op pagina 4: *Vrouwen en kinderen horen niet op straat te leven. De gemeente zal zich maximaal inspannen om dak en thuisloosheid van moeders en kinderen te voorkomen.*

2. Wat is de bedoeling van de regel?

- De bedoeling van het Protocol Verstrekking Woonurgenties is om schaarse sociale woningen zo eerlijk mogelijk te verdelen.
- De voorwaarde om geen schulden te hebben of een regeling te hebben voor bestaande schulden, dient om te voorkomen dat mensen hun huur niet kunnen betalen. Dat risico is groot als de schulden niet onder controle zijn.
- De stabilisatiefase dient om inkomsten en uitgaven op elkaar af te stemmen. Voordat de gemeente een voorstel aan schuldeisers kan doen (een minnelijke schuldregeling) moet er een overzicht komen van wat iemand in drie jaar tijd ongeveer aan inkomsten en uitgaven heeft. Dat overzicht is niet goed te maken als iemand geen woning heeft en geen huur betaalt. Bovendien is een dakloos bestaan op zichzelf al niet stabiel.

- Mensen moeten zich inschrijven op het adres waar ze verblijven. Dat dient ten eerste om te controleren of iemand wel een inwoner van de stad is, en ten tweede helpt het gemeenten om woonfraude op te sporen.

3. Zijn er uitzonderingsgronden?

- In het Protocol Verstrekking Woonurgenties zijn geen uitzonderingsgronden geformuleerd die betrekking hebben op schulden.
- Ook in het gemeentelijk beleid voor schuldhulpverlening staan geen uitzonderingen om de stabilisatie over te slaan. Wel is er de mogelijkheid om een versnelde stabilisatiefase te doorlopen, maar dan moet Eveline wel ingeschreven staan op het adres waar ze verblijft.

4. Welke andere regels zijn van toepassing?

Naast het eerlijk verstrekken van sociale huurwoningen en integrale schuldhulpverlening is de gemeente ook verantwoordelijk voor de Jeugdwet. De gemeente moet het opvoedkundige klimaat waarin kinderen opgroeien versterken, zo staat in die wet te lezen. Dat doet de gemeente waar Eveline woont niet. Ze raden Eveline aan zich te melden bij de daklozenopvang.

5. Wie gaat erover?

Eveline loopt vast omdat er geen uitzonderingsgronden zijn geformuleerd. Met haar situatie is geen rekening gehouden in het gemeentelijk beleid. Ook de wetten zeggen niet veel over haar specifieke situatie. De reden daarvoor is dat de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Jeugdwet beide wetten zijn die regelen welke verantwoordelijkheid de gemeente op dit vlak heeft. Het zijn geen wetten die op individuele inwoners van toepassing zijn.

Het voordeel daarvan is, dat de gemeente er zelf over gaat. Zij heeft zelf de regels opgesteld, ze mag er ook zelf van afwijken. Of althans: het college van burgemeester en wethouders mag beredeneerd afwijken van haar eigen beleidsregels. Dus als de wethouder het goed vindt is het mogelijk om alvast Evelines schulden te gaan regelen zonder dat ze een woning heeft. Het is ook mogelijk om Eveline wel woonurgentie te verlenen. Zolang ze werk heeft is het risico dat haar schulden straks niet te regelen zijn, niet heel groot. Haar huur moet ze makkelijk kunnen blijven betalen.

In Evelines geval zijn uitzonderingen nodig zonder dat daarvoor uitzonderingsgronden zijn. In die gevallen moet je de casus opschalen. Alleen verantwoordelijke directeuren of wethouders kunnen dit besluiten. Alle professionals die verantwoordelijk zijn om schuldhulpverleningsbeleid

uit te voeren of om het Protocol Verstreking Woonurgenties toe te passen, zullen hun werk doen. En zij zullen – hoe goed het doorbraakplan van Eveline ook in elkaar zit – geen uitzonderingsgrond kunnen vinden om dit mogelijk te maken.

CONCLUSIE: DE WAARDE LEGITIMITEIT

Legitiem handelen vraagt om veel meer dan het correct toepassen van de regels. Pas als je bovenstaande vijf vragen hebt doorlopen, heb je de waarde legitimiteit recht gedaan. Het begint ermee dat je uitzoekt wat er precies in de regels staat. Je moet de regels die van toepassing zijn op een casus én de bedoeling van die regels kennen en kunnen interpreteren. Ook moet je de uitzonderingsgronden kennen en weten welke andere regels en wetten mogelijk van toepassing zijn. En ten slotte moet je de samenvatting van deze zoektocht kunnen presenteren aan degene die erover gaat. Aan degene die indien nodig moet besluiten over de uitzondering of het maatwerk.

Dat klinkt als een heleboel werk. Maar dat valt eigenlijk wel mee. Je staat er namelijk nooit alleen voor: al deze kennis is aanwezig bij directe collega's of collega's van andere organisaties. Daarnaast is er veel op het internet te vinden. Zolang je vasthoudt aan bovenstaande vijf vragen kom je een heel eind om de waarde legitimiteit vast te stellen. En door het vaker te doen, word je er steeds beter in. Bij ieder doorbraakplan dat je maakt, leer je meer over de regels: over de bedoeling, de uitzonderingen en over tegenstrijdige regels.

TIPS!

- *Als een collega aangeeft dat iets van de wet of regel niet mag, vraag dan waar dit staat. Leg je collega uit dat je iets probeert mogelijk te maken.*
- *Maak in je doorbraakplan duidelijk dat er maatwerk nodig is en dat de oplossing schuilt in juist wel toegang krijgen tot een bepaalde voorziening. Want veel regels zijn uitsluitingsgronden die niet bijdragen aan een oplossing.*
- *Bedenk je dat geen enkele wet of regel de bedoeling heeft om mensen niet te helpen. Dat wetten en regels voor de grootste groep mensen passend zijn, maar voor een enkeling niet. Hier zijn uitzonderingsgronden voor gemaakt.*
- *Zoek zelf ook naar de uitzonderingsgronden. Deze zijn niet altijd bekend bij je collega omdat ze niet vaak gebruikt worden.*

- *Als de oplossing eenvoudig lijkt en de regels te ingewikkeld, schaal dan op naar diegene die erover gaat.*

DE WAARDE RENDEMENT

De waarde rendement gaat over geld. De vraag 'Wat kost het om een huishouden goed te helpen?' staat centraal. Maar we kijken niet alleen naar de kosten. We kijken ook naar wat het oplevert. We zien maatwerk als investering in een huishouden. Die kost geld, maar levert ook iets op. Dat is het rendement en die waarde drukken we in dit hoofdstuk uit in geld. We maken hiervoor een micro-kosten-batenanalyse.

Het rendement van maatwerk is in vier stappen in beeld te brengen.

1. Wat kost de huidige situatie?
2. Wat gaat het kosten als er nu niets gebeurt?
3. Wat kost het doorbraakscenario?
4. Wat is de uitkomst van de som?

We gaan bij de waarde rendement uit van de **maatschappelijke kosten en baten** van een huishouden. Dat zijn kosten en baten waar de overheid (indirect) aan meebetaalt of van meeprofiteert. Alle zorg en hulp die in geld uit te drukken zijn, rekenen we mee.

Net als bij legitimiteit is het in kaart brengen van kosten en baten een kleine puzzel. Gemeenten hebben nog geen mogelijkheden om met een druk op de knop alle kosten rond een huishouden in beeld te brengen. Vaak moet je handmatig alle voorzieningen onder elkaar zetten en voorzien van de juiste prijs. In de voorbeelden uit dit boek hebben we een maatschappelijke prijslijst gebruikt die onderdeel was van de Effectencalculator. Hoe gaat dat in zijn werk? We leggen het uit voor de casus van Eveline.

1. Wat kost de huidige situatie?

Eveline maakt op dit moment geen gebruik van overheidsvoorzieningen. Ze logeert bij vriendinnen en werkt gewoon. Ze maakt dus geen gebruik van een sociale huurwoning, huurtoeslag of een uitkering. De kosten van de huidige situatie bedragen nul euro.

2. Wat gaat het kosten als er niets gebeurt?

Als Eveline niet zelf een woning vindt of een plek om te slapen, moet ze zich melden bij de maatschappelijke opvang. De gezinskamers in de

gemeente van Eveline zitten vol. Dus zal jeugdbescherming voor de kinderen tijdelijk een pleeggezin zoeken. Vanuit de maatschappelijke opvang kan Eveline de schuldsanering opstarten. Als haar schulden geregeld zijn, kan Eveline met een urgentieverklaring een woning vinden.

Dat is het traject dat de gemeente Eveline schetst. Het is niet zeker dat dit allemaal gaat gebeuren, maar het is wel aannemelijk. En als dit gebeurt, brengt het niet alleen veel kosten met zich mee. Het is voor Eveline en haar kinderen verschrikkelijk. Daarom noemen we dit in de kosten-batenanalyse het 'dreigende scenario'. Als in het dreigende scenario alles meezit, kan Eveline hopelijk binnen een jaar haar schulden regelen en met een urgentieverklaring een woning vinden. Dit zal naar schatting zes maanden duren. De kosten van het dreigende scenario zijn dan als volgt⁹:

| | |
|---|--------------------|
|  DOORBRAAK METHODE www.doorbraakmethode.nl | |
| ----- | |
| DE VERZORGINGSSTAAT - 365 dagen per jaar geopend - | |
| ----- | |
| Wat gebeurt er als we niets doen? | |
| OMSCHRIJVING | BEDRAG |
| ----- | |
| 182 dagen maatschappelijke opvang..... | € 18.200,00 |
| (inclusief begeleiding) | |
| Een jaar schuldhulpverlening..... | € 1.500,00 |
| Interventie jeugdbescherming..... | € 16.200,00 |
| voor drie kinderen | |
| Pleegzorgplaats 3 x een half jaar..... | € 10.500,00 |
| Ondertoezichtstelling 3 x een half jaar..... | € 11.250,00 + |
| ----- | |
| TOTAAL dreigend scenario | € 57.650,00 |
| ----- | |
| <i>Bedankt voor uw aankoop!</i> OKE DOEI | |

9. De bedragen in deze berekening komen uit de Maatschappelijke prijslijst. De uitgewerkte kosten-batenanalyse van deze casus staat in Deel III van dit boek.

3. Wat kost het doorbraakplan?

In het doorbraakplan verstrekt de gemeente samen met de woningbouwcorporatie direct woonurgentie. Daardoor kan Eveline in twee maanden een woning vinden en van daaruit de schuldsanering starten. Afhankelijk van de huur van de woning komen daar aan maatschappelijke kosten nog de kosten van huurtoeslag bij. Hoeveel dit precies zal zijn weten we nog niet, we nemen het conservatieve gemiddelde over uit de maatschappelijke prijslijst. De maatschappelijke kosten van het doorbraakplan:

| | |
|---|-------------------|
|  DOORBRAAK METHODE www.doorbraakmethode.nl | |
| ----- | |
| DE VERZORGINGSSTAAT - 365 dagen per jaar geopend - | |
| ----- | |
| Doorbraakplan | |
| OMSCHRIJVING | BEDRAG |
| ----- | |
| Een jaar schuldhulpverlening..... | € 1.500,00 |
| Een jaar huurtoeslag..... | € 2.100,00 + |
| ----- | |
| TOTAAL | € 3.600,00 |
| ----- | |
| <i>Bedankt voor uw aankoop!</i> OKE DOEI | |

4. Wat is de uitkomst van de som?

Tot slot vatten we de verschillende kosten samen. Zo kunnen we berekenen wat het doorbraakscenario kost vergeleken met de andere scenario's. Daarvoor introduceren we een paar nieuwe begrippen: directe en reële kosten en baten. Alle kosten die we in de huidige situatie maken, zijn directe kosten: ze worden op dit moment gemaakt. Alle kosten in het dreigende scenario noemen we reële kosten: we weten het niet zeker, maar het is aannemelijk dat die kosten gemaakt zullen worden. Voor de kosten en baten in het doorbraakscenario geldt dat ze direct of reëel kunnen zijn.

Er zijn maatschappelijke kosten die meteen vervallen als de doorbraak in het doorbraakplan gerealiseerd is. Stel: de doorbraak is om voor iemand in de maatschappelijke opvang een woning te huren. Dan vervallen de kosten van de maatschappelijke opvang op het moment dat die persoon in de woning trekt. Als we daar de kosten die we maken voor het maatwerk aftrekken, hebben we de directe baten (of directe kosten).

In Evelines geval is er sprake van directe kosten. Het doorbraakplan (3.600 euro) is namelijk duurder dan haar huidige situatie, omdat Eveline nu geen gebruik maakt van voorzieningen.

Maar er zijn in het doorbraakscenario ook kosten die we verwachten te besparen. Door Eveline direct woonurgentie te geven, verwachten we 54.050 euro te besparen aan maatschappelijke opvang, pleegzorg en jeugdbescherming (het dreigende scenario). We weten niet zeker of Eveline wel echt in de maatschappelijke opvang terecht komt. Maar de kans is erg klein dat ze toch nog zelf een betaalbare woning vindt of nog een paar jaar bij vriendinnen kan blijven wonen en vanuit daar haar schulden kan regelen. Daarom noemen we de kosten en baten van het dreigende scenario reëel. Het verschil tussen het doorbraakscenario en het dreigende scenario noemen we dus de reële baten (of kosten). In Evelines geval zijn de reële baten 54.050 euro.



DOORBRAAK METHODE

www.doorbraakmethode.nl

DE VERZORGINGSSTAAT
– 365 dagen per jaar geopend –

Uw directe kosten

| OMSCHRIJVING | BEDRAG |
|----------------------------------|-------------------|
| ----- | ----- |
| SUBTOTAAL doorbraakscenario..... | € 3.600,00 |
| SUBTOTAAL huidig scenario..... | € 0,00 – |
| ----- | ----- |
| UW DIRECTE KOSTEN | € 3.600,00 |
| ----- | ----- |

Bedankt voor uw aankoop!
OKE DOEI



DOORBRAAK METHODE

www.doorbraakmethode.nl

DE VERZORGINGSSTAAT
– 365 dagen per jaar geopend –

Uw verwachte voordeel

| OMSCHRIJVING | BEDRAG |
|----------------------------------|--------------------|
| ----- | ----- |
| SUBTOTAAL dreigend scenario..... | € 57.650,00 |
| SUBTOTAAL doorbraakscenario..... | € 3.600,00 – |
| ----- | ----- |
| UW VERWACHTE VOORDEEL | € 54.050,00 |
| ----- | ----- |

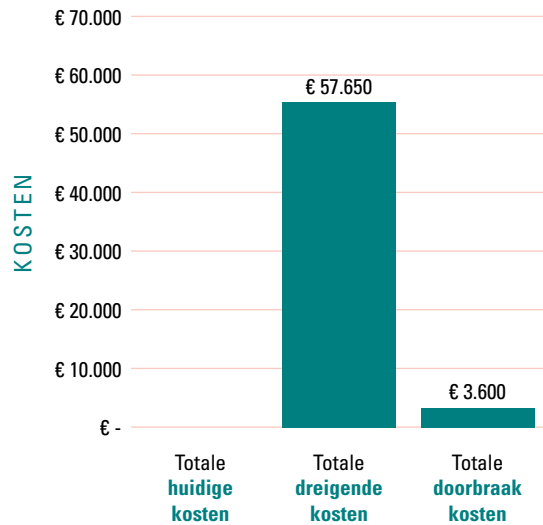
Bedankt voor uw aankoop!
OKE DOEI

In een doorbraakplan geven we de kosten en baten meestal weer in een tabel of in een grafiek. De totale kosten-batenanalyse van de casus van Eveline ziet er in een tabel zo uit:

Wat kost het huidige, het dreigende en het doorbraakscenario?

| ONDERSTEUNING | | | HUIDIGE SITUATIE | | DREIGEND SCENARIO | | DOORBRAAK SCENARIO | |
|---|---------|-------------|------------------|----------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------------|
| Omschrijving | Prijs | Eenheid | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal |
| Verblijf maatschappelijke opvang (incl. zorg/begeleiding) | € 100 | dag | 0 | € - | 182 | € 18.200 | 0 | € - |
| Schuldhelpverlening | € 1.500 | jaar | 0 | € - | 1 | € 1.500 | 1 | € 1.500 |
| Huurtoeslag | € 2.100 | huishouden | 0 | € - | 0 | € - | 1 | € 2.100 |
| Jeugdbescherming | € 5.400 | interventie | 0 | € - | 3 | € 16.200 | 0 | € - |
| Een pleegzorgplaats | € 7.000 | jaar | 0 | € - | 3 x 6m | € 10.500 | 0 | € - |
| Ondertoezichtstelling (OTS) > 1 jr | € 7.500 | jaar | 0 | € - | 3 x 6m | € 11.250 | 0 | € - |
| | | | | € - | | € 57.650 | | € 3.600 |
| | | | | Huidige kosten | | Dreigende kosten | | Doorbraakkosten |

Totale kosten per situatie



Rendement doorbraak

Rendement
t.o.v. huidige situatie:
€ 3.600

Rendement
t.o.v. dreigend scenario:
€ 54.050

In het overzicht zie je duidelijk het verschil tussen de kosten van de verschillende scenario's.

CONCLUSIE: RENDEMENT ALS INPUT VOOR DE AFWEGING

Bovenstaande stappen geven snel en eenvoudig een overzicht van de kosten en baten die met maatwerk zijn gemoeid. Naarmate je meer tijd en overzicht hebt, kun je de berekening steeds beter en uitgebreider maken. Maar we willen hier tot slot vooral benadrukken dat je dit rendement laat zien om een goede afweging te maken. Het is naast legitimiteit en betrokkenheid een van de waarden in de driehoek. De berekening hoeft niet tot op de cent te kloppen, maar wel in grote lijnen. Collega's moeten zich erin kunnen vinden en de overwegingen en bedragen moeten aannemelijk zijn. Zolang dat het geval is, draagt de micro-kosten-batenanalyse bij aan de verantwoording van het doorbraakplan.

TIPS!

- De afdeling Inkoop van de gemeente kan je helpen de kosten van zorg en hulp te onderzoeken.
- Je kunt het overzicht van kosten en baten gebruiken in een gesprek met het huishouden: "We geven nu per jaar X euro aan je uit, wat zou je zelf met dat bedrag doen?"

- Laat jouw ideeën over het dreigende scenario checken door andere betrokken (zorg)professionals. Verwachten zij ook dat het huishouden extra of onnodige zorg gaat gebruiken als we geen doorbraak realiseren?
- Reken jezelf niet rijk: wees conservatief in je schattingen bij het dreigende scenario.
- Niet al het maatwerk is goedkoper dan het dreigende scenario, maar als een doorbraakscenario duurder is, betekent dat niet dat de maatwerkoplossing niet door kan gaan. Daarvoor moet je ook de waarden legitimiteit en betrokkenheid bij je besluit betrekken.

DE WAARDE BETROKKENHEID

De derde waarde in de driehoek is betrokkenheid. Deze waarde is het moeilijkst om vast te stellen. Bij legitimiteit kun je op zoek naar regels en uitzonderingsgronden die vastliggen. Bij rendement kun je, als je de bedragen weet, simpelweg optellen en aftrekken. Bij betrokkenheid ligt eigenlijk niets vast. Er zijn geen modellen, procedures of methoden om iemands betrokkenheid vast te stellen. Die gaan we hier ook niet geven.

In de waarde betrokkenheid komt de kern van de maatwerkgedachte tot uiting: Op welke manier is het huishouden zelf meer betrokken? Dat is voor ieder huishouden anders. Voor het ene huishouden is betrokkenheid bij het maken van hun eigen doorbraakplan al grote winst. Voor een ander zit de waarde in meer betrokkenheid bij de opvoeding van de kinderen. Weer een ander is meer betrokken door weer te gaan werken of zich vrijwillig in te zetten. Maar betrokkenheid kan ook betekenen dat mensen minder overlast in de straat veroorzaken of gemotiveerd zijn om met hun schulden aan de slag te gaan.

De waarde betrokkenheid is een kwalitatief oordeel van betrokken professionals en het huishouden zelf. Dat oordeel zal in iedere situatie op een andere manier vorm krijgen. De volgende aandachtspunten helpen om betrokkenheid uit te werken:

Betrokkenheid bij het maken van het plan is een voorwaarde

Mensen moeten hun eigen doorbraakplan maken. Daar begint het mee. De logica van het huishouden zelf staat centraal. Alleen als mensen hun eigen plan ontwerpen kunnen ze het begrijpen, en alleen als ze hun eigen plan begrijpen kunnen ze bijdragen aan de uitvoering ervan.

De oplossingen van mensen zelf zijn meestal logischer dan die van professionals

De logica van huishoudens helpt om los te komen van de soms te strikte interpretatie van de regels. Dit komt doordat de problemen en oplossingen vanuit het perspectief van mensen zelf veel eenvoudiger zijn dan die vanuit professionals, die binnen hun regels, protocollen en procedures werken.

Eveline laat dit mooi zien. Zij verwoordt haar probleem als volgt: “Ik ben op aanraden van hulpverleners bij m’n man weggegaan. Ik heb het lef gehad om op eigen benen te gaan staan. Ondanks dat ik al maanden rondzwerv heb ik m’n baan nog steeds en lukt het me m’n kinderen iedere dag verzorgd naar school te brengen. Daar ben ik erg trots op, maar ik houd dit niet lang meer vol. Het enige wat ik nodig heb om verder te komen is een kleine woning. Is dat te veel gevraagd?”

Haar kracht, betrokkenheid en oplossing worden door professionals in de bureaucratie niet gewaardeerd. Ondanks deze relatief eenvoudige oplossing (een woning om kinderen in groot te brengen) komt ze in professionele discussies terecht over niet-regelbare schulden, stabilisatiefase, woonurgentie, maatschappelijke opvang en pleegzorg.

Betrokkenheid na het plan is een hypothese

Of de betrokkenheid na het maken van het plan toeneemt, is niet op voorhand te zeggen. De mate van betrokkenheid na de doorbraak is een hypothese. Daarmee bedoelen we dat het een goed overwogen voorstelling is. Onder betrokkenheid voorspel je hoe iemand tot rust gaat komen, gemotiveerd raakt en zelf een grotere rol kan spelen bij de oplossing van zijn eigen problemen.

Even terug naar de voorbeelden. We weten niet op voorhand zeker dat Martin de problemen van zijn dochters kan oplossen als hij zijn auto terugkrijgt. We weten zelfs niet zeker of Eveline wel net zo betrokken blijft bij haar kinderen als ze een urgentieverklaring krijgt. Maar zowel Martin en Eveline zelf als de betrokken hulpverleners schatten in van wel. En daar gaan we vanuit.

Professionals verschillen van mening over betrokkenheid

Professionals zijn het lang niet altijd eens over de hypothese; betrokkenheid is de waarde waar de meeste meningsverschillen over bestaan. Verschillende professionals zijn met verschillende taken op pad gestuurd. Naast hun professionele taak hebben ze ook allemaal een persoonlijke mening. Ze hebben een moreel kompas. Dit helpt professionals om hun werk te doen, maar het wordt ingewikkeld als het tot meningsverschillen leidt.

Rondom de casus van Martin speelden namelijk ook andere inzichten. Zo zou Martin volgens zijn consulent werk en inkomen niet voor zijn dochters moeten zorgen, maar gewoon aan het werk moeten gaan. En zolang hij iedere dag zijn dochters naar school blijft brengen, is hij niet volledig beschikbaar voor de arbeidsmarkt.

Een groot risico bij de waarde betrokkenheid is dat professionals bij meningsverschillen zullen vluchten in regels. Dat dreigt bij Martin ook te gebeuren. Zijn consulent werk en inkomen is al een jaar niet meer actief met Martin bezig. De eerste drie jaar in de Participatiewet is er van alles ingezet om Martin weer aan het werk te krijgen. Maar uiteindelijk wilde geen werkgever hem hebben. Hierdoor kwam Martin in het ‘granieten bestand’, zoals dat heet. De gemeente zet niet meer intensief in op zijn re-integratie. Toch wijst tijdens het maken van het doorbraakplan de consulent werk en inkomen op regels rond het beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Als professionals de discussie verleggen naar regels gaat het niet meer over betrokkenheid maar over legitimiteit.

Als er tijdens het maken van het plan meningsverschillen ontstaan, bedenk dan: betrokkenheid gaat over betrokkenheid. Probeer met alle professionals en het huishouden zelf om die betrokkenheid te waarderen, en vlucht niet in regels.

Betrokkenheid is een resultaat, geen voorwaarde

De doorbraak is een voorwaarde om de waarde betrokkenheid te vergroten. Het is niet andersom. Betrokkenheid is geen voorwaarde om toegang te krijgen tot maatwerk. Daarmee verschilt maatwerk van standaard toegangseisen. Voor toegang tot schuldhulpverlening moeten mensen eerst laten zien dat ze gemotiveerd zijn, pas dan krijgen ze toegang. En om een uitkering te krijgen, moeten jongeren eerst een maand zelf werk zoeken, pas dan krijgen ze een uitkering. Met het doorbraakplan draai je die redeneringen om. Je creëert de voorwaarden waaronder iemand meer betrokkenheid kan ontwikkelen.

Denk daarbij aan de piramide van Maslow uit deel I van dit boek (hoofdstuk 2). Met maatwerk brengen we eerst de basis op orde. Mensen hebben rust, een dak boven hun hoofd en inkomen nodig. Pas dan kunnen ze zich (indien nodig met hulp) verder ontwikkelen.

Betrokkenheid bestaat uit *trial-and-error*

Tot slot is het belangrijk vast te stellen dat betrokkenheid in veel doorbraakplannen *trial-and-error* is. De doorbraak schept de voorwaarden

waaronder de betrokkenheid kan groeien. Maar dat gaat niet vanzelf. Het huishouden moet daar vaak nog samen met professionals iedere dag aan werken. Er kunnen altijd weer dingen misgaan. Nu valt dat bij Martin en Eveline waarschijnlijk mee. Zij vertoonden in het verleden niet direct problematisch of risicovol gedrag. Zij hebben zagezegd pech gehad.

Maar kijken we bijvoorbeeld naar Derk Jan (voorbeeld 4) dan is het hoogst onzeker of het doorbraakplan gaat werken. In het verleden is Derk Jan al drie keer van school gestuurd; dat zou zomaar weer kunnen gebeuren. Derk Jan vertoont af en toe problematisch gedrag. De doorbraken in zijn doorbraakplan helpen dit gedrag mogelijk te voorkomen. Maar tijdens de eerste twee jaar na de doorbraak moeten betrokken professionals samen met Derk Jan blijven werken aan zijn gedrag. En dat zal een proces van vallen en opstaan blijven.

Voor Derk Jan is het belangrijk dat er een vangnet voor hem is als hij terugvalt. Dat er iemand klaarstaat om hem op te vangen en de draad weer verder op te pakken. Zijn gedrag is de reden dat het doorbraakplan is gemaakt. Dus datzelfde mag niet de reden zijn dat hij de hulp uit het plan niet meer krijgt. Door de ontwikkeling van betrokkenheid als *trial-and-error* te zien kun je de *entry-exit-paradox* doorbreken, waarin jongeren met gedragsproblemen in een instelling komen voor jongeren met gedragsproblemen, waar ze vervolgens geschorst worden omdat ze zich slecht gedragen.

Trial-and-error, vallen en opstaan, gaat ervan uit dat ook een doorbraakplan geen honderd procent succes garandeert. Maatwerk maak je voor mensen met veel problemen. Voor mensen waarvan je zeker weet dat het huidige plan geen oplossing biedt. Mogelijk geeft de maatwerkoplossing een betere toekomst, meer betrokken toekomst. Maar als het plan niet werkt moet er een nieuw plan komen. Dan moet je nieuwe voorwaarden scheppen waaronder iemand betrokkenheid kan ontwikkelen. Dan heeft slechts het plan gefaald, niet de betrokkenheid van het huishouden.

Over betrokkenheid kun je onderhandelen

Hierboven benadrukten we dat het plan betrokkenheid mogelijk moet maken. Natuurlijk hebben inwoners daar zelf ook een rol in te spelen. Betrokkenheid gaat voor een belangrijk gedeelte over gedrag. En daar moet je als hulpverlener inwoners op aanspreken. Het is goed om een vangnet te organiseren voor als er iets misgaat en het is een belangrijke voorwaarde om huishoudens zelf hun eigen plan mee te laten maken. Maar tijdens dat proces mag je als hulpverlener onderhandelen over wie wat gaat doen. De doorbraak is een goed instrument om mensen in

een andere houding te krijgen. Zeker als het gekoppeld is aan een goed perspectief, zijn mensen te bewegen tot acties die ze voorheen niet zagen zitten. Gebruik dit tijdens het maken van het plan door met huishoudens te onderhandelen. Je kunt betrokkenheid goed ter sprake laten komen als je afspraken maakt met het huishouden: "Wat kunt u zelf doen als wij x, y en z mogelijk maken?"

CONCLUSIE BETROKKENHEID: HOUD HET SIMPEL

Betrokkenheid is moeilijk vast te stellen. Het is niet in modellen of methoden te vangen. Daar komt bij dat verschillende professionals vaak verschillende ideeën hebben over de manier waarop betrokkenheid van huishoudens vorm moet krijgen. Om met die spanningen om te gaan, hebben we hierboven een aantal aandachtspunten geschetst.

Het is ook belangrijk om de onderbouwing eenvoudig te houden. Daarvoor zou je gebruik kunnen maken van enkele standaardredeneringen om de waarde betrokkenheid te verwoorden. Dit zijn de volgende:

- Het huishouden moet [gedrag a] doen om voor [voorziening b] in aanmerking te komen maar heeft [voorziening b] nodig om [gedrag a] te kunnen doen. Dus laten we [voorziening b] regelen om [gedrag a] mogelijk te maken.
- De afgelopen x jaar hebben x hulpverleners k, l, m, n, o, en p ingezet zonder enig resultaat. Het huishouden zegt zelf [gedrag a] pas te kunnen veranderen als q gereed is.
- Het huishouden is nog nooit eigenaar van zijn eigen plan geweest. Door hen zelf hun plan samen te laten stellen zijn ze beter in staat het uit te voeren.
- Door regels x, y en z is er geen ruimte om het netwerk van het huishouden echt te laten helpen. Dat maakt dit plan weer mogelijk.

TIPS!

- *Gebruik de doorbraak als wisselgeld om dingen gedaan te krijgen bij het huishouden. Maak het zo groot of klein als past bij de situatie. De deur openen voor hulpverleners of de post openen kan al heel wat zijn.*
- *Maak duidelijk dat je met dit doorbraakplan juist de betrokkenheid van de inwoner denkt te vergroten en op wat voor manier. Dit is een hypothese, geen garantie. Garantie over iets waar je zelf geen invloed op hebt, kun je niet geven. En aannemelijk is dat de betrokkenheid niet zal veranderen als we niets doen.*

DE WAARDEN AFWEGEN

Als we alle drie de hoeken van de waardendriehoek behandeld hebben, kunnen we de balans opmaken. Tijdens het afwegen vatten we alle kennis die we in de voorgaande stappen hebben opgedaan samen. Zo helpt de waardendriehoek om een afweging te maken over het doorbraakplan. We beschrijven dit afwegen aan de hand van de voorbeelden.

Voorbeeld Martin: uitzondering op de regel

Bij maatwerk is er vaak een uitzondering op een regel nodig. Dit is ook bij Martin en Eveline het geval. Voor Martin is er geen uitzonderingsgrond voor zijn situatie in de wet opgenomen. Evelines uitzonderingssituatie komt niet voor in het woonurgentieprotocol. In beide gevallen kunnen we met de driehoek kernachtig formuleren waarom een uitzondering toch gewenst is.

In Martins geval ziet de waardendriehoek er zo uit:

Legitimiteit: De Faillissementswet gaat niet in op Martins specifieke situatie, maar de gemeente mag Martin een auto als Wmo-voorziening verstrekken.

Betrokkenheid: Martin kan in het doorbraakscenario zelf voor zijn kinderen blijven zorgen.

Rendement: Het doorbraakscenario is zo'n 6.300 euro goedkoper dan de huidige situatie, en mogelijk 137.000 euro goedkoper dan het dreigende scenario (zie voor de berekening deel III, doorbraakplan 7).

We komen dan tot de volgende afweging:

Deze situatie vraagt om een uitzondering, maar de gemeente kan deze uitzondering maken. Het maken van deze uitzondering is goed voor de betrokkenheid van het huishouden. Het doorbraakscenario is goedkoper (of in ieder geval niet duurder) dan de huidige situatie.

Voorbeeld Willem: betrokkenheid onzeker

Maar er zijn ook situaties waarbij het een stuk onzekerder is of het wel beter zal gaan met het huishouden. Dit is het geval bij Willem uit voorbeeld 5. Willem wil graag verhuizen, maar veel betrokken professionals twijfelen of hij zijn gedrag dan wel aanpast. Die onzekerheid wordt zichtbaar als je de waardendriehoek gebruikt.

Legitimiteit: De gemeente en woningcorporatie mogen een uitzondering maken en Willem een andere woning aanbieden.

Betrokkenheid: Het lukte de afgelopen drie jaar geen enkele professional om grip op Willem te krijgen. Willem zelf denkt dat hij minder problemen ver-

oorzaakt als hij verhuist. Of het doorbraakplan gaat werken, moet nog blijken. Als het werkt, heeft Willem een beter leven en de burens minder overlast.

Rendement: Het doorbraakplan is ongeveer 34.800 euro goedkoper dan de huidige situatie, waarin de corporatie overgaat tot uithuiszetting.

De afweging:

De gemeente mag het doorbraakplan mogelijk maken. Het lukt professionals niet goed om grip op het gedrag van Willem te krijgen, maar als het plan werkt is het beter voor Willem. En maatwerk is de goedkoopste oplossing.

Voorbeeld Eveline: kosten negatief

Maatwerk hoeft niet altijd goedkoper te zijn. Het kan en mag ook duurder zijn. Rendement is maar één van de drie waarden. Stel: het gaat steeds slechter in het gezin van Eveline. De stress en de problemen worden haar oudste dochter te veel. Eveline en haar hulpverleners geloven dat het het beste is dat zij een periode wordt opgenomen op een gesloten jeugdzorgplek. Dit nemen we mee in het doorbraakscenario. Zo'n gesloten jeugdzorgplek kost 55.800 euro per jaar.¹⁰ Die kosten mogen niet afschrikken om dit plan te maken, als die zorg gewoon nodig is.

Legitimiteit: De gemeente mag Eveline woonurgentie verlenen. En Eveline en haar kinderen hebben recht op zorg.

Betrokkenheid: Eveline gelooft dat ze weer goed voor haar kinderen kan zorgen als ze een huis heeft. Haar oudste kan dan ook terugkeren naar huis.

Rendement: De huidige situatie kost qua maatschappelijke kosten niets. De kosten van het doorbraakscenario zijn 59.400 euro (55.800 euro voor jeugdzorg, 2.100 euro huurtoeslag en 1.500 euro voor schuldhulp). Het dreigende scenario kost 57.650 euro.

De afweging:

Er moet op korte termijn iets gebeuren. Het gezin heeft recht op zorg. Zonder deze zorg redt het gezin het zelf niet. De doorbraak pakt duurder uit, maar de doorbraak is qua legitimiteit en betrokkenheid veruit het beste scenario.

10. Maatschappelijke Prijslijst, 'Jongere in gesloten jeugdzorg'. We rekenen hier de kosten voor een jaar.

STAP 6: HET ACTIEPLAN

Als sluitstuk van het doorbraakplan is het tijd om een actieplan op te stellen. Wie doet wat om de doorbraak mogelijk te maken? En wie gaat wat doen na de doorbraak?

ACTIEPLAN

We werken nauwgezet uit wie wat wanneer gaat doen. Dit helpt de professional die de regie heeft om te sturen op het plan.

Voorbeeld 8: Hendrik

Hendrik moet van alles waar hij helemaal geen zin heeft. Twee jaar geleden heeft hij een been verloren en nu zit hij in een rolstoel. Z'n kinderen en z'n huishoudelijke hulp willen dat hij gaat leren lopen met z'n prothese. Maar dat wil hij niet meer. Hij wil een aangepaste auto zodat hij weer kan rijden. Als hij een auto krijgt wil hij wel naar de dagbesteding die voor hem geregeld is. Maar dat leren lopen ziet hij echt niet meer zitten. Hij vindt het prima in zijn rolstoel. Zolang de huishoudelijke hulp de afwas doet en zijn kinderen eten brengen redt hij zich prima. Naar een verzorgingstehuis wil hij absoluut niet. Nooit! En waar hij ook klaar mee is, is dat gezeur over gezond eten. Hij eet al tachtig jaar hetzelfde, waarom zou hij dat nu nog aanpassen?

De kinderen en betrokken hulpverleners maken zich steeds meer zorgen om Hendrik. Na zijn beenamputatie heeft de gemeente tijdelijk veel hulp en verzorging ingezet. Het doel was dat hij op termijn zichzelf weer beter zou redden. Maar dat is niet het geval. Hij wil niet leren lopen en weigert de laatste weken ook om nog met de traplift naar boven te gaan. En boven is de douche. Het liefst zien zijn kinderen hem naar een verzorgingstehuis vertrekken. Daar kunnen ze op zijn voeding letten, want als diabetespatiënt moet hij echt gezonder eten. Ook kan hij daar weer naar dagbesteding. En weer douchen.

Het doorbraakplan van Hendrik bestaat uit het verstrekken van een indicatie. Zo zorgen we dat alles klaarstaat voor Hendrik om naar het verzorgingstehuis te gaan. En we zoeken uit of hij een aangepaste auto kan krijgen. Tegelijkertijd blijven Hendriks kinderen en zijn hulpverleners met hem het gesprek voeren over verhuizen.

Het actieplan van Hendrik ziet er dan als volgt uit:

Wie doet wat om de doorbraak te realiseren?

- Wijkteammedewerker Esma voert regie op de doorbraak. Zij zal het plan bespreken met Josien van de afdeling Wmo van de gemeente (deadline: een week).
- De afdeling Wmo stelt vast dat de gemeente de kosten van een plek in het verzorgingstehuis voor haar rekening neemt, mocht het zover komen.
- Daarna gaat de afdeling Wmo met zorgkantoor en het CIZ in overleg om af te spreken onder welke voorwaarden het verzorgingstehuis uit Wmo, Wlz of Zvw betaald kan en moet worden (deadline: twee weken).
- Wijkteammedewerker Esma en Hendriks kinderen gaan alvast op zoek naar een plek in een geschikt verzorgingstehuis (deadline: drie weken).
- Esma stelt Hendrik in staat een rijvaardigheidstest te doen bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Het wijkteam bepaalt op basis daarvan of hij in aanmerking komt voor een aangepaste auto.

Wie doet wat na de doorbraak?

- Hendriks kinderen blijven met hem in gesprek over verhuizen naar een verzorgingstehuis. Zolang dit niet gelukt is, helpen ze hem thuis zo goed mogelijk zijn leven in te vullen.
- Esma blijft Hendrik overtuigen om op termijn naar het verzorgingstehuis te gaan. Totdat dit gelukt is blijft het wijkteam hem verzorgen.

WERKT HET DOORBRAAKPLAN?

De doorbraak is pas het begin van het plan. Met de doorbraak zijn de problemen nog niet opgelost, het oplossen kan dan pas beginnen. En of het plan werkt zoals bedoeld, weten we nooit op voorhand. Daarom is het belangrijk periodieke evaluatiemomenten in te lassen, na bijvoorbeeld een maand, of drie maanden. Om goed te kunnen evalueren moet in het doorbraakplan al vastgesteld zijn welke verbetering van de situatie betrokkenen wensen en willen zien.

Voorbeeld 9: Familie Van Berkel

De familie Van Berkel wordt al jarenlang gestut en gesteund, maar eigenlijk gaat het steeds slechter met ze. Vader Frank en alle vier de kinderen hebben psychische problemen in het autistisch spectrum. Moeder Karin weet niet hoe ze met al die problemen om moet gaan. Ze probeert zoveel mogelijk hulp en zorg te organiseren, maar dat lukt haar niet goed genoeg. Twee jaar geleden liepen de spanningen tussen Karin en Frank zo hoog op, dat de twee oudste kinderen uit huis zijn geplaatst. Dat gaf tijdelijk wat rust. Maar inmiddels wonen alle kinderen alweer een half jaar thuis en beginnen de spanningen weer op te lopen.

Karin wil haar kinderen niet weer kwijt. Ze wil wel graag af van de vele hulp- en zorgverleners die zich met het gezin, de individuele kinderen en vader bezighouden. De zorg die ze bieden werkt maar half volgens Karin. En al die hulpverleners bemoeien zich vooral met hoe Karin de kinderen opvoedt. Allemaal op hun eigen manier. Gek wordt ze daar af en toe van. Niet zelden komt het dan tot heftige confrontaties met professionals, waarna Karin dan maar weer vraagt om een andere professional, of een andere zorginstelling opzoekt.

Karin zou het liefst zelf willen bepalen wat voor type zorgverlener komt helpen en wat hij of zij gaat doen. Een van de nieuwe professionals die het gezin sinds een half jaar heeft is Nadia. Daar is Karin buitengewoon tevreden over. Nadia kwam mee als jeugdhulpverlener toen de twee oudste kinderen weer thuis kwamen wonen. Nadia oordeelt niet over hoe Karin met de kinderen omgaat. Als Nadia langskomt doet ze gewoon wat nodig is. Soms gaat zij met de jongste kinderen aan de slag als Karin met een van de oudsten bezig is. Maar ze neemt ook net zo lief even de afwas van Karin over als een van de kinderen om aandacht vraagt en zij zelf gaat helpen.

Karin weet na al die jaren prima wat de kinderen individueel nodig hebben. Het gaat alleen mis als ze allemaal tegelijkertijd wat nodig hebben. En dat komt nu eenmaal vaak voor. Als Nadia er is, kan Karin zoveel mogelijk samen met Nadia het huishouden runnen. Maar Nadia is er helaas maar negen uur per week. Moeder schat zelf in dat als ze Nadia (of meerdere Nadia's) zo'n dertig uur per week over de vloer zou kunnen hebben, ze verder geen hulpverlening nodig heeft. Met die doorbraak gaan we aan de slag.

Rondom de familie Van Berkel willen betrokken professionals verschillende verbeteringen zien. Het hoofd Jeugd van de gemeente wil weten of het beter gaat met de vier kinderen na de doorbraak. Als ze geen uitzondering had gemaakt, en gewoon voor alle vier de kinderen de standaard zorg had ingekocht, zou de behandeling daarop gericht zijn. De medewerker van het wijkteam wil een ander resultaat zien. Zij wil graag zien of moeder meer tijd kan besteden aan het opvoeden van haar kinderen en minder gestrest is. De zorginstelling waar Nadia voor werkt hoeft voor haar verantwoording geen verbetering te zien. Zij moeten kunnen aantonen dat Nadia de specialistische jeugdzorg levert waar ze voor betaald wordt.

WAT DOEN WE ALS HET NIET WERKT?

Elk doorbraakplan heeft zijn eigen vangnet nodig. Oftewel: een plan voor als het doorbraakplan niet werkt. Die kans is namelijk altijd aanwezig, zeker bij mensen met meer problemen dan ze zelf op kunnen lossen. Het leven van deze mensen is hectisch. In de eerste dagen, weken of maanden na de doorbraak zijn nog niet alle problemen opgelost. Bovendien kunnen er altijd weer nieuwe problemen ontstaan. Daarom is een vangnet nodig. Dit voorkomt dat mensen terechtkomen in de *entry-exit-paradox* die we eerder beschreven: jongeren met gedragsproblemen komen in een kliniek voor jongeren met gedragsproblemen, waar ze vervolgens uitgezet worden als ze zich slecht gedragen. Om deze paradox te voorkomen, proberen we dus in ieder doorbraakplan alvast te voorspellen wat er mis kan gaan. En belangrijker, we leggen vast wat we dan gaan doen.

Wat kan er bijvoorbeeld misgaan bij Hendrik? Volgens de betrokkenen gaat er al van alles mis, maar dit is nog onvoldoende om ofwel een Wlz-indicatie te machtigen, ofwel hem in crisispleegzorg op te nemen. Het plan bestaat uit het verstrekken van een indicatie, zodat professionals en kinderen beter in staat zijn Hendrik te overtuigen van het feit dat hij niet altijd op zichzelf kan blijven wonen. Als dit plan mislukt, lukt het hun alsnog niet om Hendrik hiervan te overtuigen. De vraag is dan hoeveel de situatie moet verergeren voordat we overgaan op plan B (mogelijkheid gedwongen opname verkennen) of plan C (wachten tot er een acute crisis is en Hendrik met spoed in het ziekenhuis wordt opgenomen). Betrokkenen beslissen dat optie B waarschijnlijk het komende jaar nog niet tot de mogelijkheden behoort, en maken een plan wie wat gaat doen als Hendrik met spoed in het ziekenhuis belandt. Zijn kinderen gaan hem dan alsnog proberen te overtuigen om niet meer terug naar huis te gaan, en het wijk-

team en de wijkverpleegkundige zetten zich dan in om versneld een bed in een verzorgingstehuis te vinden, voor het geval Hendrik hiermee instemt.

Bij de familie Van Berkel zijn drie scenario's denkbaar waardoor het plan niet goed werkt. Het is mogelijk dat de extra ureninzet van Nadia niet leidt tot meer rust bij Karin en geen resultaat te zien is bij de vier kinderen. Het kan ook zijn dat Karin gelukkig is met de extra hulp, maar het met de kinderen steeds slechter gaat. Ook is het denkbaar dat Nadia uitvalt, vanwege ziekte of een andere baan. Wie heeft dan voldoende klik met Karin om Nadia te vervangen?

Om deze situaties goed en tijdig in te kunnen schatten gaan gemeente, Nadia en de familie Van Berkel iedere vier maanden kort in overleg. Tijdens dit overleg spreken ze of het doorbraakplan nog goed werkt, of moeder meer rust heeft en of het goed gaat met de kinderen. Als dit niet het geval is, stellen de betrokkenen het plan bij.

TIPS!

- *Wees zo concreet mogelijk in je actieplan: wie doet wat, en wanneer precies?*
 - *Ieder plan kan mislukken. Houd rekening met een plan B.*
 - *Plan evaluatiemomenten waarop je het plan kunt bijstellen.*
-

Slotwoord Deel II

In dit deel van het boek namen we je uitvoerig mee in de Doorbraakmethode. Dit is de werkwijze van het Instituut voor Publieke Waarden bij het maken van maatwerk. We bespraken de volgende stappen:

- Stap 1:** Situatieschets
- Stap 2:** Toekomstperspectief
- Stap 3:** Overzicht (wat kun je zelf doen, waar heb je ondersteuning bij nodig en wat moeten we oplossen of behandelen?)
- Stap 4:** Doorbraak
- Stap 5:** Onderbouwen met de waardendriehoek (legitimiteit, betrokkenheid, rendement)
- Stap 6:** Actieplan

Ook bespraken we hoe je in de gaten houdt of het plan werkt en hoe je het plan kunt bijsturen. Een heleboel informatie. Tegelijkertijd doen we bij het Instituut voor Publieke Waarden actieonderzoek; in de praktijk leer je het meeste. Laat je dan ook niet te veel leiden door de theorie, maar ga vooral zelf aan de slag. En zet de Doorbraakmethode naar je hand. De voorbeeld-doorbraakplannen in dit deel en in deel III van het boek kunnen je hierbij helpen.

Deel III

DOORBRAAK PLANNEN



In dit laatste deel vind je de uitgewerkte doorbraakplannen van de negen voorbeelden in dit boek. De plannen hebben allemaal een andere stijl; ze zijn door verschillende mensen van het Instituut voor Publieke Waarden geschreven. Als je aan de slag gaat, vind je hier vanzelf je eigen stijl in.

DOORBRAAKPLAN 1: DAVEY

Situatieschets

Davey (21 jaar) komt vrij uit detentie. Vast van plan om zijn leven te beteren heeft hij al een appartementje gevonden om in te wonen. Ook heeft hij zich aangemeld voor een opleiding die over vier maanden start. Straks, tijdens de studie, kan Davey rondkomen van zijn studiefinanciering. Wat tijdens detentie niet is gelukt, is om een baantje te vinden dat hem helpt de vier maanden financieel te overbruggen. Daarna kan hij rondkomen van z'n studiefinanciering. Hij heeft zich de dag nadat hij vrijkwam gemeld bij de gemeente voor een uitkering. Davey heeft geld nodig om zijn huur te betalen.

De gemeente kan hem echter niet direct helpen. De Participatiewet (artikel 41 lid 4) schrijft voor dat Davey eerst vier weken zelf werk moet zoeken voordat zijn aanvraag in behandeling kan worden genomen. Davey verlaat het gemeentehuis teleurgesteld en meldt zich enigszins in paniek bij de jongerencoach die hij nog kent van voor zijn straf. Hij heeft al naar werk gezocht en niemand wil hem aannemen, met zijn verleden en zonder startkwalificatie. Hij vraagt de jongerenwerker of die iets kan doen. Davey weet namelijk heel goed hoe hij op korte termijn aan geld moet komen, maar dat wil hij absoluut niet meer. Dat leven is over voor hem, maar dan moet hij wel hulp krijgen met zijn inkomen. Anders is er maar een manier om aan geld te komen voor Davey.

Toekomstperspectief

Davey woont in zijn appartement en heeft een inkomen. Hij volgt een opleiding zodat hij straks een diploma heeft en aan het werk kan.

Overzicht

Wat kan Davey zelf doen?

- Starten met de opleiding en deze volgen.
- Verder blijven zoeken naar een baan voor in de tussenliggende periode tot de studiefinanciering start.

- Vermijden van contact met oude vriendengroep.
- Zo snel mogelijk het openstaande bedrag van 300 euro afbetalen aan zijn oude vriendengroep.

Waar is ondersteuning bij nodig?

Davey heeft hulp nodig bij het opstarten van een zelfstandig leven (huis, huur, verzekeringen, netwerk, werk, opleiding, financiën).

Is er een behandeling nodig?

Niet van toepassing.

Doorbraak

Per direct een Participatiewet-uitkering verstrekken.

Onderbouwing met 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 invulling van de drie waarden legitimeert de doorbraak.

Legitimiteit

We noemen hieronder een wetsartikel en een beleidskader waarmee we onderbouwen dat de doorbraak in de situatie van Davey gelegitimeerd is.

- Participatiewet, artikel 18, lid 1:
Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.
- Beleidskader bijdrageregeling begeleiden van ex-gedetineerden voor wonen en werken:
Met dit Beleidskader wordt aansluiting gezocht bij het gemeentelijk beleid op het terrein van nazorg voor ex-gedetineerden. Het doel is een integrale aanpak te bevorderen op de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie: werk en inkomen, zorg, identiteitsbewijs, schuldhulpverlening en wonen.

Voor jongeren geldt bij het aanvragen van een bijstandsuitkering een zoektermijn van vier weken (artikel 41 lid 4, Participatiewet). Gemeenten hebben juridisch de mogelijkheid om in bijzondere gevallen inwoners toch bijstand te verlenen. Artikel 18 lid 1 bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders de bijstand moet afstemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Dit betekent dat het

college de specifieke omstandigheden waar Davey zich in bevindt moet meewegen in het besluit om de voorgeschreven vier weken zoektermijn op te leggen of niet.

Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de nazorg voor ex-gedetineerden op de leefgebieden huisvesting, werk en inkomen, schulden, zorg en identiteitsbewijs. Deze verantwoordelijkheid kan het college extra redenen geven om Davey's uitkering op zijn omstandigheden af te stemmen.

Rendement

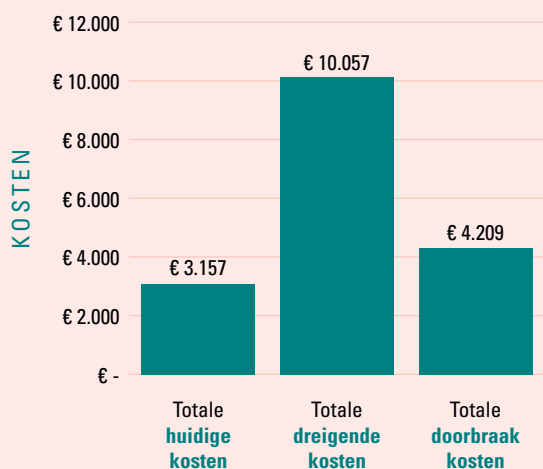
Wat kost het huidige, het dreigende en het doorbraakscenario?

| ONDERSTEUNING | | | HUIDIGE SITUATIE | | DREIGEND SCENARIO | | DOORBRAAK SCENARIO | |
|---------------------------------------|-------------------------|---------|------------------|----------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------------|
| Beschrijving | Prijs ¹ | Eenheid | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal |
| Detentie | € 230 | dag | 0 | € - | 30 | € 6.900 | 0 | € - |
| Bijstandsuitkering 21+ (alleenstaand) | € 1.052,32 ² | maand | 3 | € 3.157 | 3 | € 3.157 | 4 | € 4.209 |
| | | | | € 3.157 | | € 10.057 | | € 4.209 |
| | | | | Huidige kosten | | Dreigende kosten | | Doorbraakkosten |

1. De prijzen in de kosten-batenanalyses zijn gebaseerd op de *Maatschappelijke Prijslijst (2017)* tenzij anders vermeld.
2. Bron: www.rijksoverheid.nl, 'Uitkeringsbedragen per 1 januari 2020'.

Figuur 3.1a: Tabel kosten-batenanalyse casus Davey

Totale kosten per situatie



Figuur 3.1b: Grafiek kosten-batenanalyse casus Davey

Rendement doorbraak

Kosten
t.o.v. huidige situatie:
€ 1.052

Rendement
t.o.v. dreigend scenario:
€ 5.848

Deze kosten-batenanalyse is gebaseerd op een periode van vier maanden, omdat er voor vier maanden inkomen nodig is. Daarna start Davey met zijn studie en maakt hij aanspraak op een studielening van DUO. In de huidige situatie wordt de eerste uitkeringsmaand vier weken later gestart dan in het doorbraakscenario. In het dreigende scenario gaan we ervan uit dat Davey zijn geld weer op de oude manier verdient en binnen een jaar veroordeeld wordt tot een straf van een maand, gezien zijn voorwaardelijke straf.

Een maand detentie heeft uiteraard verdere gevolgen. Kan Davey wel starten met zijn studie, of kan hij deze onderbreken als hij een maand moet zitten, en hoe financiert hij zijn woning als zijn inkomen wordt gestopt? Dat staat niet in de kosten-batenanalyse, omdat het geen directe kosten zijn, maar het zijn wel zaken om rekening mee te houden.

Betrokkenheid

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, die op dit moment echter niet werkt voor Davey. Hij weet niet waar hij nog werk moet zoeken, want hij heeft al een maand gezocht. Bovendien heeft hij niet in de toekomst werk nodig, hij heeft nu geld nodig. Alleen als hij nu geld heeft, kan hij zelf gaan bouwen aan zijn toekomst. Als tegenprestatie wil Davey de komende maand een dubbele inspanning laten zien voor het vinden van werk, dan die normaal van jongeren tijdens een zoekperiode wordt verlangd.

Is daarmee met zekerheid te zeggen dat hij niet terugkeert naar de criminaliteit? Nee. Maar bij het niet verstrekken van een uitkering is dit risico nog veel groter. Bovendien geloven zowel Davey als zijn jongerenwerker erin dat hij met behulp van het doorbraakplan weer een normaal leven kan starten.

Weging van de waarden

- De gemeente mag Davey bijstand verstrekken.
- De gemeente is tevens verantwoordelijk voor de nazorg van Davey op de gebieden werk en inkomen, huisvesting, schulden.
- Als de gemeente de uitkering niet verstrekt kan Davey zijn huur en andere vaste lasten niet betalen en heeft hij daardoor direct betalingsachterstanden.
- Het risico op terugval in de criminaliteit is in de huidige situatie veel groter. Alleen het doorbraakplan geeft Davey een reële kans om zich zelfstandig te redden.

Actieplan

- De consulent werk en inkomen legt het voorstel om Davey bijstand te verstrekken voor aan de directeur werk en inkomen. Die keurt het voorstel binnen 24 uur goed en zorgt dat er een voorschot betaald kan worden. Vervolgens wordt Davey's aanvraag verder beoordeeld en licht de directeur (eventueel) de wethouder in.
- De jongerenwerker maakt met Davey afspraken over de invulling van zijn dubbele inspanning. Wat gaat Davey doen om voor de komende vier maanden werk te vinden? En hoe legt hij hierover verantwoording af aan werk en inkomen?
- De jongerenwerker maakt met Davey een plan om de 300 euro schuld bij zijn oude vrienden zo snel mogelijk vanuit zijn bijstand te betalen en begeleidt Davey waar mogelijk om geen contact meer met deze groep te hebben.

Wat doen we als het plan niet werkt?

Davey heeft zelf aangegeven geen contact meer te willen met zijn oude vrienden. Contact met deze groep is volgens hem het grootste risico om weer in zijn oude gedrag te vervallen. Als de bijstand te weinig is om de 300 euro terug te betalen, kan het college overwegen eenmalig de bijstand te verhogen voor een maand. Als Davey weer contact heeft met zijn oude vrienden blijft de jongerenwerker hem begeleiden. Het eerste doel is om Davey over vier maanden zijn opleiding te laten starten.

DOORBRAAKPLAN 2: ESTHER EN JAVAIRO

Situatieschets

Esther zorgt al 21 jaar iedere dag voor haar zoon Javairo. Dit is hard nodig want Javairo heeft zowel geestelijke als lichamelijke beperkingen. Toen hij jong was hebben tal van dokters en specialisten aangegeven dat het onmogelijk zou zijn om Javairo op lange termijn thuis te laten wonen. Toch hebben Esther en Javairo een manier gevonden om zichzelf goed te redden. En daar zijn zowel moeder als zoon bijzonder gelukkig mee.

Maar er dreigt een einde aan deze situatie te komen. Sinds Javairo 21 is wordt Esther gekort op haar uitkering. De gemeente heeft de kostendelersnorm toegepast. Deze norm gaat ervan uit dat twee mensen met een uitkering achter dezelfde voordeur minder geld nodig hebben omdat ze de kosten voor bijvoorbeeld eten, water, gas, elektra en internet kunnen delen. Daarom krijgt Esther nu 285 euro minder per maand. Javairo zijn Wajong-uitkering is verhoogd, maar niet met 285 euro netto. Ze kwamen lange tijd precies rond met haar uitkering en Javairo's Wajong-uitkering, maar dat lukt nu niet meer. Javairo heeft door zijn handicaps vaak iets extra's nodig en ze kan niet goedkoper huren omdat ze in een op Javairo aangepast huurhuis wonen.

Esther heeft de gemeente al gebeld. Boos en teleurgesteld heeft Esther de telefoon maar opgelegd. Al 21 jaar zorgt ze voor Javairo. Al 21 jaar hoeft hij daardoor niet in een instelling te wonen. "Hoeveel kosten denk je dat ik daarmee al heb bespaard voor de belastingbetaler?" had ze de meneer van de gemeente gevraagd. "En nu gaan jullie mij zonder een telefoontje of bedankje op m'n uitkering korten?" Schandalig vindt ze het. De meneer van de gemeente begrijpt haar woede, maar zegt er niets aan te kunnen doen. Hij moet de wet volgen. Vanuit de Participatiewet heeft hij niets van doen met de kosten die Esther op zorg bespaart.

Toekomstperspectief

Esther en Javairo hebben maandelijks voldoende inkomsten en kunnen bij elkaar blijven wonen. Zo kan Esther zelf voor Javairo blijven zorgen.

Overzicht

Wat kunnen Esther en Javairo zelf doen?

Esther blijft voor Javairo zorgen.

Waar is ondersteuning bij nodig?

Omdat Esther voor Javairo zorgt is er geen persoonlijke ondersteuning nodig. Javairo gaat alleen naar de dagbesteding; dit is geregeld via een indicatie.

Is er een behandeling nodig?

Niet van toepassing.

Doorbraak

De doorbraak is hier een uitzondering op het toepassen van de kostendelersnorm.

Onderbouwing met 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 invulling van de drie waarden legitimeert de doorbraak.

Legitimiteit

De gemeente waar Esther en Javairo wonen, mag een uitzondering maken op het toepassen van de kostendelersnorm.

- Artikel 18, lid 1 van de Participatiewet:

Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.

- Staatssecretaris Klijsma schreef de gemeenten in 2015 een brief, waarin ze het maken van deze uitzondering toelicht:

De kostendelersnorm houdt rekening met de schaalvoordelen die ontstaan doordat twee of meer personen samen in een woning verblijven. Ondanks dat bij de invoering van de kostendelersnorm er expliciet voor is gezorgd dat mensen niet onder de armoedegrens vallen, kan er een individuele situatie zijn waarin het wenselijk is om individueel maatwerk te verlenen. De uitvoering dient op basis van artikel 18, eerste lid van de Participatiewet de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen

af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de rechthebbende belanghebbende, uiteraard met inachtneming van voorliggende voorzieningen.

Als we de bijstand van Esther en Javairo afstemmen op hun omstandigheden, is het een goed idee om de kostendelersnorm niet van toepassing te laten verklaren.

Daarnaast hebben we in deze casus te maken met de Wmo. De afdeling Wmo heeft de woning van Esther en Javairo aangepast zodat zij daar goed kunnen wonen.

- Memorie van toelichting over de bedoeling van de Wmo:

Gemeenten worden met dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. Die ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven.

Met dit maatwerk willen we bereiken dat de kostendelersnorm niet van toepassing wordt verklaard. Daarmee zorgen we ervoor dat Esther thuis voor Javairo kan zorgen en dat Javairo zo lang mogelijk in zijn eigen leefomgeving kan blijven. Dit is de bedoeling van de Wmo.

Rendement

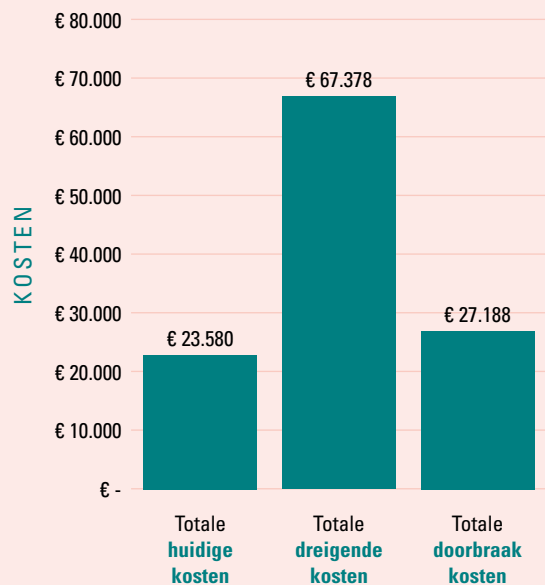
Wat kost het huidige, het dreigende en het doorbraakscenario?

| ONDERSTEUNING | | | HUIDIGE SITUATIE | | DREIGEND SCENARIO | | DOORBRAAK SCENARIO | |
|---------------------------------------|-------------------------|---------|------------------|----------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------------|
| Beschrijving | Prijs | Eenheid | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal |
| Bijstand met kostendelersnorm | € 751,66 | maand | 12 | € 9.020 | 0 | € - | 0 | € - |
| Beschermd wonen | € 150,00 | dag | 0 | € - | 365 | € 54.750 | 0 | € - |
| Bijstandsuitkering 21+ (alleenstaand) | € 1.052,32 ¹ | maand | 0 | € - | 12 | € 12.628 | 12 | € 12.628 |
| Dagactiviteit (lichte begeleiding) | € 35,00 | dagdeel | 416 | € 14.560 | 0 | € - | 416 | € 14.560 |
| | | | | € 23.580 | | € 67.378 | | € 27.188 |
| | | | | Huidige kosten | | Dreigende kosten | | Doorbraakkosten |

1. Bron: www.rijksoverheid.nl, 'Uitkeringsbedragen per 1 januari 2020'.

Figuur 3.2a: Tabel kosten-batenanalyse casus Esther en Javairo

Totale kosten per situatie



Rendement doorbraak

Kosten
t.o.v. huidige situatie:
€ 3.608

Rendement
t.o.v. dreigend scenario:
€ 40.190

Figuur 3.2b: Grafiek kosten-batenanalyse casus Esther en Javairo

Met dit doorbraakplan verwachten we een maatschappelijke kostenbesparing te realiseren van 40.190 euro.

Met dit doorbraakplan investeert de gemeente vanuit de Participatiewet in het gezin en slaat de winst neer buiten de gemeente en bij de Wlz (Wet langdurige zorg). Javairo's verblijf in een woonvoorziening zou vanuit de Wlz gefinancierd worden. Daarnaast betaalt de gemeente nu dagbestedingskosten vanuit de Wmo. Wij willen met klem benadrukken dat deze scheve financiële verhouding geen reden mag zijn om voor Esther en Javairo niet de zorg mogelijk te maken die goed bij hen past. Uiteindelijk gaat het om hun geluk en om de totale maatschappelijke kostenbesparing. Niet om de financiële situatie van de gemeente.

Betrokkenheid

Het lukt Esther al 21 jaar om zichzelf met haar zoon een goed leven te geven. Als we ervoor zorgen dat Javairo en Esther bij elkaar kunnen blijven wonen, kan Esther nauw betrokken blijven bij de zorg voor haar zoon.

Weging van de waarden

- De gemeente mag ervoor kiezen om de kostendelersnorm niet toe te passen op deze situatie.
- Daarmee maken ze het mogelijk dat Javairo zo lang mogelijk thuis woont.
- De maatschappelijke kostenbesparing van dit plan is 40.190 euro per jaar.
- Met dit plan geeft de gemeente Esther een kans om zo goedkoop mogelijk voor haar zoon te blijven zorgen.

Actieplan

- De consulent werk en inkomen schort de kostendelersnorm op.
- Het sociaal wijkteam bespreekt jaarlijks het noodplan. Zie hieronder.

Wat doen we als het plan niet werkt?

Er zitten een paar risico's aan dit plan:

- Esther levert niet de kwaliteit zorg aan Javairo die hij onder een normaal pgb-contract of bij een zorgaanbieder zou krijgen. De kans dat dit gebeurt is bijzonder klein. Esther zorgt al 21 jaar voor Javairo, met betere resultaten dan professionele zorg ooit kan bieden.
- Er kan iets gebeuren met Esther waardoor ze niet meer of een stuk minder voor Javairo kan zorgen. Esther is zichzelf het meest van dit risico bewust. Daar leeft ze al 21 jaar mee. Ze maakt ieder jaar al een plan waarin ze uitwerkt hoe het met Javairo verder moet als er iets met haar gebeurt. Om de continuïteit van de zorg optimaal te waarborgen deelt ze dit plan ieder jaar eenmaal met het sociaal wijkteam tijdens een gesprek van een uur. Op die manier weten wijkteam en gemeente ook wat er moet gebeuren als er iets misgaat.

DOORBRAAKPLAN 3: LARS EN KLAAS

Situatieschets

Lars wil een elektrische fiets voor z'n zoon Klaas. Klaas (17) heeft taaislijmziekte. Z'n conditie is erg slecht en om die reden rijdt Lars hem met de auto naar school en z'n vrienden. Lars staat altijd voor Klaas klaar, maar daardoor lukt het hem niet om te werken. Er zijn geen banen die zo flexibel zijn dat hij het rondrijden van Klaas ermee kan combineren. De elektrische fiets kan een oplossing zijn. Klaas is oud genoeg om zelf te fietsen en bovendien heeft de huisarts aangegeven dat een elektrische fiets een ideale manier is om Klaas' conditie een stukje beter te krijgen. Er is alleen een probleem: Lars kan geen elektrische fiets betalen.

Met een elektrische fiets voor Klaas wordt het voor Lars mogelijk om op meer banen te solliciteren. Het helpt Klaas zelfstandig te worden en zijn conditie te verbeteren. Bij het wijkteam willen ze Lars graag helpen maar het lukt ze niet om geld voor de fiets te krijgen. Volgens de afdeling is de fiets een algemeen gebruikelijke voorziening, oftewel: een product dat mensen zelf aanschaffen. Maar dat is precies het probleem, Lars kan het niet aanschaffen. De zorgverzekeraar vergoedt het niet, ondanks dat de huisarts zegt dat het de gezondheid van Klaas ten goede komt. En vanuit de Participatiewet zijn er middelen beschikbaar om Lars richting werk te begeleiden, maar daarvan kan geen fiets voor zijn zoon aangeschaft worden.

Toekomstperspectief

Klaas beschikt over een elektrische fiets. Hij fietst zelf naar school en zijn vrienden. Beetje bij beetje verbetert zijn conditie en wordt hij zelfstandiger. De komst van de fiets stelt Lars in de gelegenheid om te solliciteren en stelt hem een baan en een hoger inkomen in het vooruitzicht.

Overzicht

Wat kunnen Lars en Klaas zelf doen?

- Klaas kan zelfstandig naar school en vrienden fietsen.
- Lars kan zelf sollicitatiebrieven versturen en op gesprek gaan.

Waar is ondersteuning bij nodig?

Een werkzoekendenbegeleider voor Lars om hem te begeleiden in de zoektocht naar een geschikte baan.

Is er een behandeling nodig?

Niet van toepassing.

Doorbraak

De doorbraak is het aanschaffen van een elektrische fiets voor Klaas.

Onderbouwing met 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 invulling van de drie waarden legitimeert de doorbraak.

Legitimiteit

- 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.

- Participatiewet artikel 35, Individuele en categoriale bijzondere bijstand, lid 1: *Onverminderd paragraaf 2.2, heeft de alleenstaande of het gezin recht op bijzondere bijstand voor zover de alleenstaande of het gezin niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de individuele inkomenstoelage, de individuele studietoelage, het vermogen en het inkomen voor zover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm, waarbij artikel 31, tweede lid, en artikel 34, tweede lid, niet van toepassing zijn. Het college bepaalt het begin en de duur van de periode waarover het vermogen en het inkomen in aanmerking wordt genomen.*

- Wmo 2015, Memorie van toelichting

Cruciaal is, dat gemeenten de opdracht krijgen om samen te werken met zorgverzekeraars, wier taken eveneens worden uitgebreid, zorgaanbieders en andere betrokken partijen op het gebied van jeugdzorg, onderwijs, preventieve gezondheidszorg, welzijn, wonen en werk en inkomen. 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.

Vanuit de Wmo wordt een fiets beschouwd als een algemeen gebruikelijke voorziening. Dit geldt ook voor een fiets met trapondersteuning. Toch kun je in deze situatie afvragen of een elektrische fiets een algemeen gebruikelijke voorziening is. Het gaat immers om een jongen van 17. In dit geval een jongeman met een erfelijke, chronische en ernstige ongeneeslijke ziekte. Zo bekeken is de elektrische fiets een maatwerkvoorziening. Indirect stelt de aanschaf van een fiets vader in staat om te werken. Op meerdere leefgebieden is het huishouden dus gebaat bij de komst van een elektrische fiets. Bekijk je de casus in zijn geheel, dan is het bekostigen van een fiets vanuit de Wmo of Participatiewet volkomen logisch, behalve dat het hier een jongen van 17 betreft en hij daarmee onder de Jeugdwet valt. Als gevolg hiervan doen we een beroep op artikel 2.3 van de Jeugdwet. Met de aanschaf van een elektrische fiets treffen we een voorziening die de jeugdige in staat stelt om: ten eerste veilig en gezond op te groeien en ten tweede te groeien naar zelfstandigheid.

Rendement

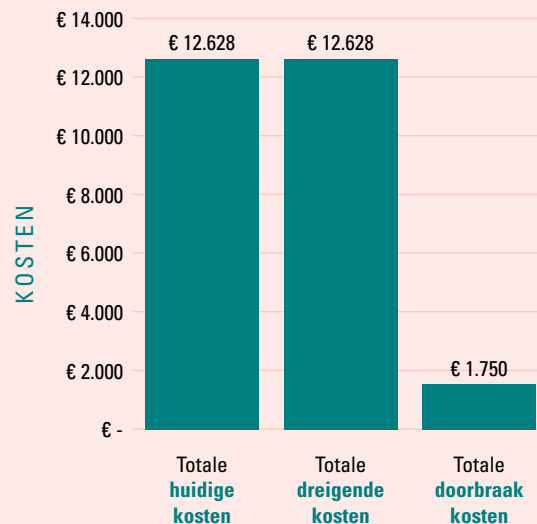
Wat kost het huidige, het dreigende en het doorbraakscenario?

| ONDERSTEUNING | | | HUIDIGE SITUATIE | | DREIGEND SCENARIO | | DOORBRAAK SCENARIO | |
|--|-------------------------|---------|------------------|----------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------------|
| Beschrijving | Prijs | Eenheid | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal |
| Bijstandsuitkering 21+ (alleenstaande ouder) | € 1.052,32 ¹ | maand | 12 | € 12.628 | 12 | € 12.628 | 0 | € - |
| E-bike | € 1.750,00 | fiets | 0 | € - | 0 | € - | 1 | € 1.750 |
| | | | | € 12.628 | | € 12.628 | | € 1.750 |
| | | | | Huidige kosten | | Dreigende kosten | | Doorbraakkosten |

1. Bron: www.rijksoverheid.nl, 'Uitkeringsbedragen per 1 januari 2020'.

Figuur 3.3a: Tabel kosten-batenanalyse casus Lars en Klaas

Totale kosten per situatie



Rendement doorbraak

Rendement t.o.v. huidige situatie: **€ 10.878**

Rendement t.o.v. dreigend scenario: **€ 10.878**

Figuur 3.3b: Grafiek kosten-batenanalyse casus Lars en Klaas

Met dit doorbraakplan verwachten we een maatschappelijke kostenbesparing te realiseren van 10.878 euro.

Het voornaamste verschil tussen het huidige, het dreigende en het doorbraakscenario is het wegvallen van de uitkering van Lars. Met een eenmalige investering van 1.750 euro besparen we op jaarbasis 12.628 euro.

Betrokkenheid

Lars wil aan het werk, maar zonder vervoermiddel voor zijn kind is dit niet mogelijk. Treffen we een kostbare vervoersvoorziening, dan beperken we Klaas onnodig. Terwijl een elektrische fiets hem in staat zou stellen om zelfstandig(er) te leven.

Weging van de waarden

- Door een e-bike te vergoeden, handelen we op basis en in de geest van de Jeugdwet en Wmo 2015. De Participatiewet maakt het mogelijk om in het geval van dringende redenen een vergoeding in het vooruitzicht te stellen.
- Lars kan op zoek naar een baan.

- Naar verwachting spaart de gemeente daarmee in het eerste jaar 10.878 euro uit en ieder jaar daarna 12.628 euro, omdat Lars geen gebruik hoeft te maken van de Participatiewet.
- Dit alles komt de gezondheid van zoon Klaas ten goede.

Actieplan

- Op basis van artikel 2.3 van de Jeugdwet wordt een beroep gedaan op de bijzondere bijstand.
- De consulent bijzondere bijstand geeft toestemming voor de vergoeding van een elektrische fiets ter waarde van 1.750 euro.

Wat doen we als het plan niet werkt?

In dat geval schrijven we het T-fonds aan. Dit fonds geeft financiële ondersteuning aan mensen met een chronische ziekte of beperking die in een moeilijke financiële situatie verkeren en zelf niet de aanpassing of inrichting van de woning of een passende vervoersoplossing kunnen bekostigen, ook niet na het gebruikmaken van voorliggende voorzieningen. Het T-fonds werkt samen met verwijzende instellingen en neemt aanvragen in behandeling die door een verwijzer worden ingediend.

DOORBRAAKPLAN 4: DERK JAN

Situatieschets

Derk Jan (22) weet het even niet meer. Niemand lijkt hem te kunnen helpen. Net nu hij heeft besloten dat het roer om moet. Derk Jan is van school gestuurd en wil graag op een andere school zijn opleiding afmaken. Daarnaast heeft hij schulden. 16.500 euro om precies te zijn. Hij heeft zelf betalingsafspraken gemaakt met alle twaalf schuldeisers, maar daar kan hij niet meer aan voldoen. De schulden blijven de laatste maanden oplopen. Hij kan nu ook z'n huur niet meer betalen.

De afgelopen maand heeft hij gesproken met het wijkteam, de schuldhulpverlening en een jongerencoach die over werk en inkomen gaat. Iedereen is heel aardig, iedereen vindt dat Derk Jan goed bezig is. Maar als hij over z'n problemen vertelt, beginnen ze allemaal moeilijk te kijken. Terwijl het volgens Derk Jan allemaal niet zo moeilijk hoeft te zijn.

Derk Jan hoopte dat de schuldhulpverlening hem met z'n schulden zou kunnen helpen. En dat de jongerencoach hem kon helpen om weer aan z'n opleiding te beginnen. Op de site van de gemeente had hij gelezen dat jongeren onder de 27 op school moeten zitten of anders aan het werk moeten zijn. Werk is volgens Derk Jan voor hem niet mogelijk, omdat niemand hem zonder diploma aanneemt. Dus moet hij weer naar school, maar dan moet er wel een oplossing voor zijn schulden komen.

Helaas voor Derk Jan is dit niet mogelijk. Hij kan niet zomaar weer naar school én een oplossing voor zijn schulden 'krijgen'. Met alleen studiefinanciering kan de schuldhulpverlening geen regeling met de schuldeisers treffen. Tijdens een schuldsaneringstraject mag je geen nieuwe schulden opbouwen. En met een studiefinanciering en aanvullende lening doet Derk Jan dat wel. Schuldsanering en studeren is dus niet mogelijk voor Derk Jan. Daar komt bij dat hij de afgelopen vijf jaar al drie keer eerder van school is gestuurd. Daarom mogen nieuwe scholen hem weigeren. En de scholen die hij op het oog heeft om z'n opleiding af te ronden, zullen dit waarschijnlijk gaan doen.

Schuldsanering en studeren is dus niet mogelijk voor Derk Jan. Daar komt bij dat hij de afgelopen vijf jaar al drie keer eerder van school is gestuurd. Daarom mogen nieuwe scholen hem weigeren. En de scholen die hij op het oog heeft om z'n opleiding af te ronden, zullen dit waarschijnlijk gaan doen.

Toekomstperspectief

Derk Jan heeft een baan die bij hem past, met het diploma dat hiervoor nodig is. Hij wil leven zonder schulden.

Overzicht

Wat kan Derk Jan zelf doen?

- Derk Jan kan zelf zijn financiën bijhouden, als zijn financiële situatie weer stabiel is.
- Hij kan op zoek gaan naar psychische hulp die bij hem past.

Waar is ondersteuning bij nodig?

- Er is hulp nodig bij het opstarten van schuldbemiddeling.
- Derk Jan heeft ondersteuning nodig om zijn financiën op orde te houden.

Is er een behandeling nodig?

- Derk Jan heeft een behandeling van een psycholoog nodig voor concentratie- en slaapproblemen.

Doorbraak

Voor Derk Jan zijn drie doorbraken nodig: Een waardoor hij een uitkering kan krijgen, een waarmee hij een opleiding kan gaan doen en een waarmee hij toegang krijgt en houdt tot schuldhulp.

De eerste doorbraak is dat Derk Jan een Participatiewet-uitkering krijgt van de gemeente. Hiervoor moet de gemeente zijn aanvraag goedkeuren, ondanks dat opleiding en werk 'voorliggend' zijn voor mensen tot 27 jaar.

De tweede doorbraak is dat Derk Jan weer toegelaten wordt op een school. Hij schrijft de school van zijn keuze een brief met de vraag hem toe te laten. De gemeente zal ook aan de school vragen om Derk Jan weer toe te laten. De gemeente investeert in Derk Jan, datzelfde vraagt de gemeente van de school.

De derde doorbraak is dat Derk Jan toegang houdt tot schuldhulp als hij straks naar school gaat. De gemeente doet Derk Jans schuldeisers een voorstel voor afbetalen. Derk Jan kan drie jaar lang 50 euro per maand afbetalen. Dat is in totaal 1.800 euro. Als schuldeisers niet akkoord gaan, onderhandelt de gemeente individueel met deze schuldeisers. De gemeente streeft ernaar om de schuld voor een bedrag tussen de 1.800 en 5.000 euro te regelen.

Onderbouwing met 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 invulling van de drie waarden legitimeert de doorbraak.

Legitimiteit

We beschrijven hieronder per doorbraak enkele wetsartikelen die aansluiten bij de casus van Derk Jan.

DOORBRAAK 1 - TOEKENNING PARTICIPATIEWET-UITKERING

- Participatiewet, artikel 18, lid 1:

Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.

Toelichting: De Participatiewet gebiedt gemeenten om rekening te houden met de omstandigheden waarin iemand verkeert. Dat geldt dus ook voor Derk Jan.

DOORBRAAK 2 - TOELATING TOT EEN OPLEIDING

- Grondrechten van de EU, Door de Unie gewaarborgde rechten van de mens, artikel 14a:

Eenieder heeft recht op onderwijs en beroepsopleiding naar gelang zijn capaciteiten.

- Verdrag inzake de rechten van het kind, artikel 28:

De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op onderwijs, en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, verbinden zij zich er met name toe: [...]

b. de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen, met inbegrip van algemeen onderwijs en beroeps-onderwijs, deze vormen voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken, en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk; [...]

- Wet educatie en beroepsonderwijs, artikel 8.1.1c., lid 3:

Het bevoegd gezag kan de toelating van degene die om toelating verzoekt weigeren indien: a. paragraaf 2a van de Leerplichtwet 1969 niet meer van toepassing is op hem, zijn inschrijving reeds driemaal is beëindigd op grond van artikel 8.1.7a, tweede lid [bindend studieadvies] en sinds de laatste dag van inschrijving minder dan drie studiejaar zijn verstreken; [...]

- Wet educatie en beroepsonderwijs, artikel 8.3.2., lid 1:
[...] *Burgemeester en wethouders dragen bovendien zorg voor een systeem van doorverwijzing naar onderwijs of arbeidsmarkt van de in artikel 8.3.1 bedoelde voortijdige schoolverlaters en voor het onderhoud van dit systeem.*

Onderwijsinstellingen hebben inderdaad de bevoegdheid om iemand die al drie keer is uitgeschreven te weigeren bij een nieuwe aanmelding. Dit staat in artikel 8.1.1c in de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web). In de grondrechten van de EU en het Verdrag van de rechten van het kind ligt daarentegen het recht op onderwijs voor iedereen vast. Artikel 8.3.2. van de Wet stelt bovendien dat het college van de gemeente verantwoordelijk is voor doorverwijzing naar onderwijs van voortijdige schoolverlaters zoals Derk Jan.

DOORBRAAK 3 - TOEGANG TOT SCHULDHULP

- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, artikel 2, lid 1:
De gemeenteraad stelt een plan vast dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente.
- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, artikel 3, lid 1:
Het college is verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente [...]
- Wet schuldsanering natuurlijke personen, artikel 350, lid 1 en 3:
*De rechtbank kan de toepassing van de schuldsaneringsregeling beëindigen op voordracht van de rechter-commissaris of op verzoek van de bewindvoerder, van de schuldenaar dan wel van een of meer schuldeisers. Zij kan zulks ook ambtshalve doen.
[...] Een beëindiging bedoeld in het eerste lid geschiedt indien: [...] d. de schuldenaar bovenmatige schulden doet of laat ontstaan [...]*

Toelichting: Tijdens een Wsnp-traject mag de betrokkene geen nieuwe schulden maken. Daarnaast moet hij of zij tijdens een Wsnp-traject beschikbaar zijn voor werk en mag dus niet voltijd studeren. Maar wat we in dit doorbraakplan voorstellen 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. De gemeente mag jongeren die studeren dus gewoon helpen met een schuldregeling. Sterker nog, de gemeente kan de Wet gemeentelijke

schuldhulpverlening (Wgs) opvatten als een verplichting om Derk Jan met zijn schulden te helpen. De Wgs stelt immers dat gemeenten verantwoordelijk zijn om mensen met problematische schulden te helpen.

Rendement

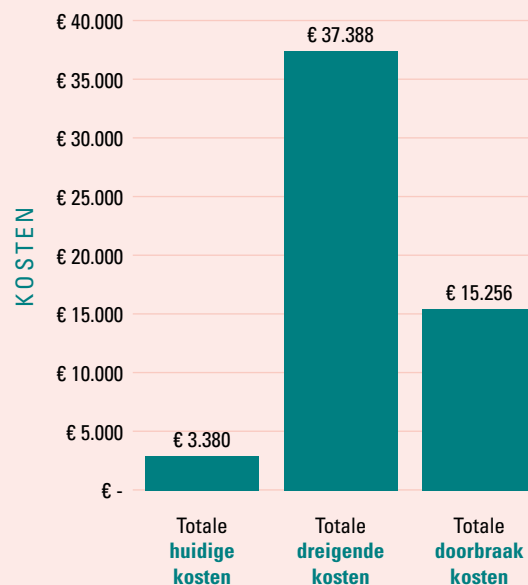
Wat kost het huidige, het dreigende en het doorbraakscenario?

| ONDERSTEUNING | | | HUIDIGE SITUATIE | | DREIGEND SCENARIO | | DOORBRAAK SCENARIO | |
|--|----------|---------|---------------------------|---------|------------------------------|----------|-----------------------------|----------|
| Beschrijving | Prijs | Eenheid | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal |
| Maatschappelijk werker | € 65 | uur | 52 | € 3.380 | 104 | € 6.760 | 0 | € - |
| Uitzetting uit huurwoning | € 6.000 | keer | 0 | € - | 1 | € 6.000 | 0 | € - |
| Gemiddeld verblijf maatschappelijke opvang | € 12.000 | jaar | 0 | € - | 1 | € 12.000 | 0 | € - |
| Schuldhulpverlening | € 1.500 | jaar | 0 | € - | 0 | € - | 1 | € 1.500 |
| Budgetcoach | € 94 | maand | 0 | € - | 0 | € - | 12 | € 1.128 |
| Bijstandsuitkering 21+ (alleenstaanden) | € 1.052 | maand | 0 | € - | 12 | € 12.628 | 12 | € 12.628 |
| | | | € 3.380 Huidige kosten | | € 37.388 Dreigende kosten | | € 15.256 Doorbraakkosten | |

1. Bron: www.rijksoverheid.nl, 'Uitkeringsbedragen per 1 januari 2020'.

Figuur 3.4a: Tabel kosten-batenanalyse casus Derk Jan

Totale kosten per situatie



Rendement doorbraak

Kosten t.o.v. huidige situatie:
€ 11.876

Rendement t.o.v. dreigend scenario:
€ 22.132

Figuur 3.4b: Grafiek kosten-batenanalyse casus Derk Jan

In de huidige situatie zijn de maatschappelijke kosten laag: Derk Jan maakt alleen gebruik van professionele ondersteuning, onder meer van het wijkteam, gemiddeld een uur per week. In het dreigende scenario loopt zijn huurschuld zo hoog op, dat Derk Jan uit huis gezet wordt. Hij gaat dan naar de maatschappelijke opvang. Hij krijgt dan uiteindelijk alsnog een Participatiewet-uitkering, is de verwachting. In het doorbraakscenario krijgt Derk Jan schuldhulp, een budgetcoach en tijdelijk een Participatiewet-uitkering.

Betrokkenheid

Allereerst is er geen oplossing voor Derk Jan mogelijk zonder dat iemand een uitzondering maakt. Als iedereen de regels blijft volgen, zullen zijn schulden oplopen. Hij zal zijn huur niet meer kunnen betalen en zonder werk en diploma op straat belanden. Of hij belandt niet op straat, maar de gemeente kent Derk Jan ondanks zijn leeftijd een uitkering toe, waardoor hij van daaruit in de schuldsanering komt. In beide situaties zal hij niet in staat zijn alsnog een diploma of startkwalificatie te krijgen, terwijl dit essentieel is voor Derk Jan om grip op zijn leven te krijgen.

Zelf is Derk Jan overtuigd dat hij zijn leven kan beteren en het roer kan omgooien, maar dan heeft hij wel een kans nodig om dat te laten zien. Als mensen hem blijven veroordelen op fouten uit zijn verleden, kan hij zelf ook niet werken aan zijn toekomst. En hij is nog maar 22.

Weging van de waarden

- Als de gemeente Derk Jan alleen een uitkering verstrekt, komt hij niet aan een startkwalificatie. Het is de vraag in hoeverre hij dan in staat is om een eigen bestaan op te bouwen.
- De gemeente is verantwoordelijk voor het bieden van hulp aan mensen met problematische schulden.
- Als Derk Jan weer naar school kan, bespaart de gemeente naar schatting 22.132 euro.

Actieplan

- Derk Jan doet een aanvraag voor een Participatiewet-uitkering. De dienst Werk en Inkomen keurt deze aanvraag goed.
- De dienst Werk en Inkomen spreekt met Derk Jan en de afdeling Schuldbemiddeling af schuldhulp op te starten. Zij spreken daarnaast af dat de schuldhulp doorloopt als Derk Jan begint met zijn opleiding (deadline: binnen veertien dagen).

- De afdeling Voortijdig Schoolverlaten van de dienst Jeugd schrijft samen met Derk Jan twee brieven. Een waarin Derk Jan zelf verzoekt om hem weer toe te laten tot de opleiding en een waarin de gemeente de school verzoekt Derk Jan weer toe te laten (deadline: binnen veertien dagen).
- De jongerencoach waar Derk Jan contact mee heeft, gaat met hem op zoek naar passende psychische hulp (deadline: vier maanden).

Wat doen we als het plan niet werkt?

Met dit plan investeert de gemeente in Derk Jans toekomst. Het risico bestaat echter dat hij zijn opleiding alsnog niet afmaakt. Als er problemen op school ontstaan, meldt de school dit direct aan de jongerencoach. Die bespreekt dit dan met Derk Jan. Mocht Derk Jan toch stoppen met zijn opleiding, of van school worden gestuurd, dan gaan de gemeente en jongerencoach met hem in gesprek om een nieuw doorbraakplan te maken. Dat nieuwe plan is (net als dit plan) gericht op het halen van een startkwalificatie, of als dat niet lukt: op het vinden van werk.

DOORBRAAKPLAN 5: WILLEM

Situatieschets

Willem (42) woont al enkele jaren zelfstandig in een sociale huurwoning, na een korte periode dakloos te zijn geweest. Hij drinkt veel en z'n appartement is een bende. Hij heeft al drie jaar ruzie met de burens. Willem wil zelf niets liever dan verhuizen, een nieuwe start maken aan de andere kant van de stad. "Ik word hier gepest door de buurt. En de nieuwe vriend van mijn ex bedreigt me", beweert hij. Die vriend woont toevallig precies op de route naar de supermarkt.

Er is al lang veel hulpverlening in beeld. Onder de hulpverleners is veel verloop: niemand houdt het lang uit, en Willem stuurt veel mensen weg. Hij is boos over fouten die professionals in het verleden hebben gemaakt. Hierdoor is zijn schuldsaneringstraject mislukt en is hij uiteindelijk zeven jaar geleden op straat komen te staan. Ook in het conflict met de burens hebben hulpverleners meerdere malen proberen te bemiddelen, maar zowel Willem als zijn burens zijn niet in staat om hun gedrag aan te passen.

Willem heeft schulden, maar die zijn (nog) niet problematisch. Hoewel zijn schulden langzaam oplopen, blijft hij z'n vaste lasten voldoen. Dit maakt het voor de woningcorporatie lastig om hem uit huis te zetten. Telkens als ze hem aanspreken op zijn overlastgevende gedrag, houdt hij zich weer een tijdje rustiger.

Toekomstperspectief

De hulpverlening en Willem zitten al jarenlang op een dood spoor. Het enige wat de situatie mogelijk nog kan verbeteren, is Willem een verhuizing in het vooruitzicht stellen. Dit zou een nieuwe start voor Willem betekenen. Een plek om te wonen, waar hij voor de verandering geen ruzie heeft met zijn burens. Dat is wat Willem het liefste wil.

Overzicht

Wat kan Willem zelf doen?

Willem kan zelf de huur blijven betalen en de rest van zijn vaste lasten.

Waar is ondersteuning bij nodig?

Willem zal altijd een vorm van ondersteuning nodig hebben. Hoe die eruit komt te zien, weten we nog niet precies en hangt af van de omgeving waarin hij terecht komt.

Is er een behandeling nodig?

Een behandeling lijkt op dit moment niet aan de orde. Daarvoor heeft Willem voor zijn gevoel al te veel verschillende behandelingen moeten ondergaan en in zijn huidige omgeving lopen die sowieso op niets uit. Wellicht dat een verhuizing ook hierin verandering kan brengen.

Doorbraak

De benodigde doorbraak is een andere woning voor Willem.

Onderbouwing met 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 invulling van de drie waarden legitimeert de doorbraak.

Legitimiteit

- Woningwet, artikel 46.1:

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.

- Huisvestingswet, artikel 12.1:

In de huisvestingsverordening kan de gemeenteraad bepalen dat voor een of meer daarbij aangewezen categorieën woonruimte bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden waarvoor de voorziening in de behoefte aan woonruimte dringend noodzakelijk is.

De woningcorporatie mag in samenspraak met het college van burgemeester en wethouders een uitzondering maken en Willem een andere woning aanbieden. Daarmee doen zij een beroep op de hardheidsclausule in de huisvestingsverordening die in de gemeente van kracht is. Ze doorbreken zo een jarenlange overlastgevende situatie. Het plan is daarmee niet alleen goed voor Willem, maar ook voor zijn (huidige) omgeving.

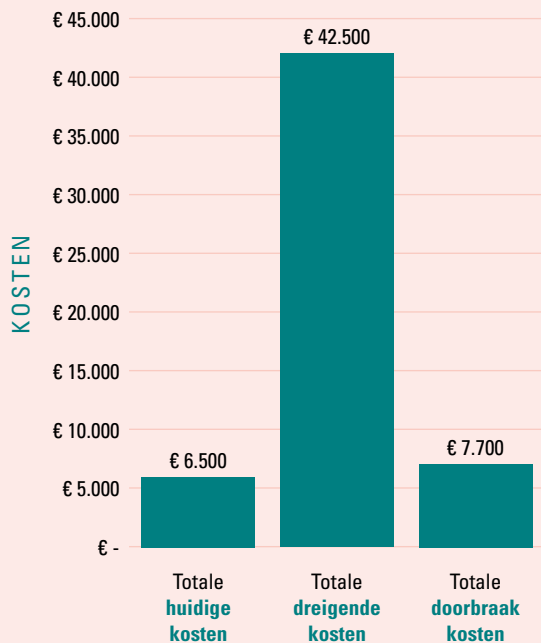
Rendement

Wat kost het huidige, het dreigende en het doorbraakscenario?

| ONDERSTEUNING | | | HUIDIGE SITUATIE | | DREIGEND SCENARIO | | DOORBRAAK SCENARIO | |
|---|---------|---------|------------------|----------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------------|
| Beschrijving | Prijs | Eenheid | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal |
| Maatschappelijk werker | € 65 | uur | 100 | € 6.500 | 0 | € - | 100 | € 6.500 |
| Mutatie van een woning | € 1.200 | keer | 0 | € - | 0 | € - | 1 | € 1.200 |
| Uitzetting uit huurwoning | € 6.000 | keer | 0 | € - | 1 | € 6.000 | 0 | € - |
| Verblijf maatschappelijke opvang (incl. zorg/begeleiding) | € 100 | dag | 0 | € - | 365 | € 36.500 | 0 | € - |
| | | | | € 6.500 | | € 42.500 | | € 7.700 |
| | | | | Huidige kosten | | Dreigende kosten | | Doorbraakkosten |

Figuur 3.5a: Tabel kosten-batenanalyse casus Willem

Totale kosten per situatie



Figuur 3.5b: Grafiek kosten-batenanalyse Willem

In de huidige situatie is elke vorm van hulpverlening reactief: er worden telkens brandjes geblust. Doorbreken we dit niet, dan is een uithuiszetting onvermijdelijk. Het doorbraakplan is daarmee ongeveer 34.800 euro goedkoper dan het dreigende scenario, waarin de corporatie overgaat tot

uithuiszetting en Willem in de maatschappelijke opvang komt. Met dit doorbraakplan verwachten we dus een maatschappelijke kostenbesparing te realiseren van 34.800 euro.

Betrokkenheid

Het is de afgelopen drie jaar geen enkele professional gelukt om grip te krijgen op Willems situatie. Willem zelf denkt dat hij minder problemen veroorzaakt als hij verhuist. Of het doorbraakplan gaat werken, moet nog blijken. Maar als het werkt, heeft Willem een beter leven en de burens minder overlast. Doen we niets, dan loopt het hoe dan ook uit op een fiasco.

Weging van de waarden

- Wettelijk gezien is er ruimte voor een uitzondering.
- Tot nu toe loopt elke vorm van hulpverlening op niets uit. Willem zelf denkt baat te hebben bij een verhuizing, hij denkt dat hij minder problemen veroorzaakt als hij meer rust ervaart.
- Het doorbraakplan is 34.800 euro goedkoper, dan wanneer de uithuiszetting doorgang vindt.
- De gemeente mag het doorbraakplan mogelijk maken. Het lukt professionals niet goed om grip op het gedrag van Willem te krijgen, maar als het plan werkt is het beter voor Willem, voor zijn omgeving en voor de samenleving, want maatwerk is veruit de goedkoopste oplossing.

Actieplan

- We leggen het doorbraakplan voor aan de urgentiecommissie van de woningcorporatie.
- Zij spreken het plan door en bepleiten op basis van het doorbraakplan een uitzondering bij het college van burgemeester en wethouders, gebruikmakend van de hardheidsclausule in de huisvestingsverordening.

Wat doen we als het plan niet werkt?

Als er nieuwe incidenten zullen plaatsvinden zal een uithuiszetting onvermijdelijk zijn. Ook hebben we niet de garantie dat het met Willem in een nieuwe omgeving wel goed gaat. Maar met de zorg en hulp die Willem nu krijgt, weten we zeker dat hij niet uit de put komt. Daarom is het de moeite waard om het doorbraakplan een kans te geven. Willem is namelijk echt bereid om zijn leven te beteren.

DOORBRAAKPLAN 6: EVELINE

Situatieschets

Eveline is bij haar man weggegaan. Samen met haar drie kinderen. Hij mishandelde haar. Ze slaapt nu al een half jaar bij vriendinnen op de bank. Maar dat gaat niet meer. Haar vriendinnen hebben geen ruimte voor vier nieuwe huisgenoten. Bovendien wil Eveline gewoon haar leven oppakken, maar dat is niet mogelijk.

De gemeentelijke afdeling voor woonurgenties wil haar graag helpen. Moeders met kinderen horen niet dak- of thuisloos te zijn. Er is echter een probleem. Eveline heeft schulden. Het huis waar zij en haar ex woonden is vorige maand verkocht met een restschuld van 60.000 euro. En een woonurgentie wordt niet afgegeven als mensen problematische schulden hebben. Eveline moet daarom eerst haar schulden regelen bij de afdeling schuldhulpverlening.

Bij de schuldhulpverlening loopt Eveline tegen twee andere problemen aan. De boedelscheiding tussen haar en haar ex is nog niet rond. Daardoor is het niet duidelijk welk deel van de restschuld van haar is, en welk deel van haar ex. Daar komt bij dat ze nergens meer ingeschreven staat. Sinds de verkoop van het huis woont Eveline officieel nergens meer en zonder vast verblijfadres kan de schuldhulpverlening niet starten.

Geen schuldhulpverlening zonder huis, geen huis zonder schuldhulpverlening, Eveline wordt er gek van. Vooral als ze hoort wat de enige route is om uit haar situatie te komen: "Je kunt je aanmelden bij de daklozenopvang. Als je geluk hebt, hebben ze daar een gezinskamer vrij. Dan kun je van daaruit je schulden regelen en daarna woonurgentie aanvragen."

Toekomstperspectief

Eveline wil weer zelfstandig wonen met haar drie kinderen.

Overzicht

Wat kan Eveline zelf doen?

- Eveline kan voor haar drie kinderen zorgen.
- Eveline blijft werken.
- Eveline kan zelf reageren op woningen zodra ze urgentie heeft.
- Eveline kan zelf verhuizen als ze een woning heeft gevonden.
- Eveline kan schuldhulpverlening aanvragen zodra ze verhuisd is.

Waar is ondersteuning bij nodig?

Eveline moet ondersteund worden bij het opstarten van schuldhulpverlening.

Is er een behandeling nodig?

Niet van toepassing

Doorbraak

De doorbraak die nodig is, is een urgentieverklaring voor Eveline. Zo kan ze blijven werken, goed voor haar kinderen blijven zorgen en kan ze haar schulden regelen.

Onderbouwing met 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 invulling van de drie waarden legitimeert de doorbraak.

Legitimiteit

Protocol Verstrekking Woonurgenties van de gemeente en woningcorporaties, samenvatting punt 7:

U hebt geen schulden of u hebt een regeling getroffen voor uw schulden.

In het Protocol Verstrekking Woonurgenties zijn geen uitzonderingsgronden geformuleerd die betrekking hebben op schulden. In het gemeentelijk beleid is geen rekening gehouden met de situatie van Eveline. Maar het college van burgemeester en wethouders mag beredeneerd afwijken van haar eigen beleidsregels. Als de wethouder het goed vindt, is het mogelijk om Eveline wel woonurgentie te verlenen.

Met het verstrekken van urgentie verwachten we dichter bij de bedoeling van andere wetten te komen die de gemeente uitvoert, dan als we niets zouden doen. In de Jeugdwet staat te lezen dat de gemeente het opvoedkundige klimaat waarin kinderen opgroeien moet versterken. Dat doet de gemeente op dit moment niet door Eveline te adviseren dat ze zich aan moet melden bij de daklozenopvang. Met een woning stellen we Eveline in staat om voor haar eigen kinderen te zorgen. Zo kunnen haar kinderen gezond en veilig opgroeien (naar de bedoeling van de Jeugdwet), of komen we daar in ieder geval dichterbij in de buurt dan als we niets zouden doen.

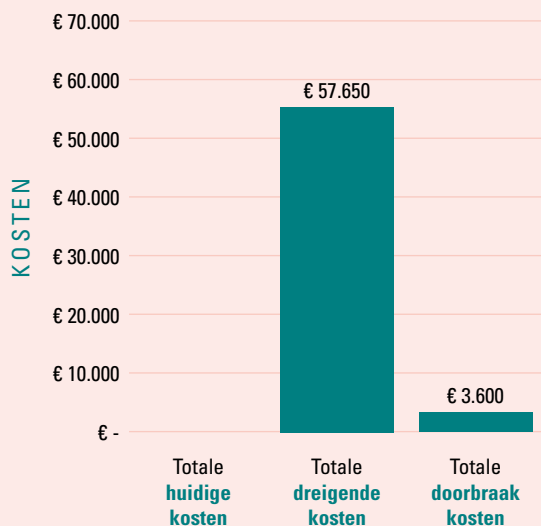
Rendement

Wat kost het huidige, het dreigende en het doorbraakscenario?

| ONDERSTEUNING | | | HUIDIGE SITUATIE | | DREIGEND SCENARIO | | DOORBRAAK SCENARIO | |
|---|---------|-------------|------------------|----------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------------|
| Omschrijving | Prijs | Eenheid | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal |
| Verblijf maatschappelijke opvang (incl. zorg/begeleiding) | € 100 | dag | 0 | € - | 182 | € 18.200 | 0 | € - |
| Schuldhelpverlening | € 1.500 | jaar | 0 | € - | 1 | € 1.500 | 1 | € 1.500 |
| Huurtoeslag | € 2.100 | huishouden | 0 | € - | 0 | € - | 1 | € 2.100 |
| Jeugdbescherming | € 5.400 | interventie | 0 | € - | 3 | € 16.200 | 0 | € - |
| Een pleegzorgplaats | € 7.000 | jaar | 0 | € - | 3 x 6m | € 10.500 | 0 | € - |
| Ondertoezichtstelling (OTS) > 1 jr | € 7.500 | jaar | 0 | € - | 3 x 6m | € 11.250 | 0 | € - |
| | | | | € - | | € 57.650 | | € 3.600 |
| | | | | Huidige kosten | | Dreigende kosten | | Doorbraakkosten |

Figuur 3.6a: Tabel kosten-batenanalyse casus Eveline

Totale kosten per situatie



Rendement doorbraak

Kosten
t.o.v. huidige situatie:
€ 3.600

Rendement
t.o.v. dreigend scenario:
€ 54.050

Figuur 3.6b: Grafiek kosten-batenanalyse casus Eveline

Met dit doorbraakplan verwachten we een maatschappelijke kostenbesparing te realiseren van 54.050 euro ten opzichte van het dreigende scenario.

Als we niets doen is de kans heel klein dat Eveline zelf een woning of een plek om te slapen vindt, en moet ze zich melden bij de maatschappelijke opvang. De gezinskamers in de gemeente van Eveline zitten vol, dus zal jeugdbescherming voor de kinderen tijdelijk een pleeggezin zoeken.

Vervolgens kan vanuit de maatschappelijke opvang van Eveline de schuldhelpverlening starten. Als haar schulden geregeld zijn, kan Eveline met een urgentieverklaring een woning vinden. Als we Eveline direct woonurgentie geven, voorkomen we dus de kosten van de maatschappelijke opvang, pleegzorg, een ondertoezichtstelling voor de kinderen en jeugdbescherming (het dreigende scenario).

Betrokkenheid

Als het lukt om voor Eveline een woning te vinden, kan zij blijven werken en voor haar kinderen blijven zorgen. Dat is wat ze het liefste wil.

Weging van de waarden

- De gemeente mag een uitzondering maken op haar eigen beleid en Eveline woonurgentie verlenen.
- De gemeente is tevens verantwoordelijk om het opvoedkundige klimaat waarin kinderen opgroeien te versterken.
- Eveline gelooft dat ze weer goed voor haar kinderen kan zorgen als ze een huis heeft.
- Met deze doorbraak verwachten we een maatschappelijke kostenbesparing te realiseren van 54.050 euro.
- Er moet op korte termijn iets gebeuren. De doorbraak pakt goedkoper uit, en is qua legitimiteit en betrokkenheid veruit het beste scenario.

Actieplan

- Het gemeentelijk loket verleent zo snel mogelijk urgentie aan Eveline.
- Zodra Eveline deze urgentie heeft reageert ze zelf op woningen.
- Voordat ze haar kamer uit wordt gezet verhuist Eveline zelf haar spullen naar de nieuwe woning.
- Zodra Eveline verhuist is start ze een schuldenregeling op in samenwerking met bureau schuldhelpverlening.

Wat doen we als het plan niet werkt?

Als Eveline haar huur op een gegeven moment niet meer kan betalen (doordat ze bijvoorbeeld haar baan verliest) zoeken we naar een oplossing om haar inkomen op peil te houden en ervoor te zorgen dat ze maandelijks genoeg kan blijven aflossen (waarschijnlijk krijgt zij een WW-uitkering).

DOORBRAAKPLAN 7: MARTIN

Situatieschets

Martin heeft zijn auto een half jaar geleden verkocht om toegang te krijgen tot de schuldsanering. Na het minnelijke traject doorlopen te hebben zit hij nu eindelijk in de Wsnp (Wet schuldsanering natuurlijke personen). Dat geeft financiële rust. Maar doordat hij geen auto meer heeft is een nieuw probleem ontstaan.

Martin gebruikte zijn auto om zijn dochters (6 en 8 jaar) naar school te brengen. Zij gaan naar een school voor speciaal onderwijs, twintig kilometer van hun huis. Nu Martin geen auto meer heeft, worden zijn kinderen met een taxibusje naar school gebracht. Elke dag hebben zij een andere chauffeur, maar doordat zijn dochters een hechtingsstoornis hebben, kunnen ze dat niet aan. Ze zitten de laatste maanden vaak huilend in de klas, ze komen overstuurd thuis en slapen niet goed meer. Het gaat zelfs zo slecht met ze, dat de kinderpsychiater heeft aangegeven dat hij een intramurale plaatsing voor de twee meisjes overweegt als dit zo doorgaat.

Martin heeft al drie keer aan de gemeente gevraagd of hij echt geen auto mag aanschaffen. Want hij ziet dat het niet goed gaat met zijn dochters. Maar de gemeente houdt voet bij stuk: In de Wsnp mag je geen auto hebben.

Toekomstperspectief

Martin wil zelf voor zijn dochters kunnen zorgen en rust en regelmaat creëren zodat ze onderwijs kunnen volgen.

Overzicht

Wat kan Martin zelf doen?

- Martin kan goed voor zijn dochters zorgen.
- Martin kan zijn dochters met de auto naar school brengen.

Waar is ondersteuning bij nodig?

Er moet overlegd worden met de gemeente over zijn vervoersprobleem.

Is er een behandeling nodig?

Er loopt op dit moment een behandeling voor de psychische problemen van zijn dochters.

Doorbraak

De doorbraak is het aanschaffen van een auto waarmee Martin zelf zijn dochters naar school kan brengen.

Onderbouwing met 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 invulling van de drie waarden legitimeert de doorbraak.

Legitimiteit

Als we de schuldsaneringsregels toepassen op Martins situatie zien we dit:

- Martin moet zich van de Wsnp inspannen zoveel mogelijk geld terug te verdienen voor zijn schuldeisers. Daarom is zijn auto verkocht.
- Autorijden is duur. Iedereen die een auto heeft, betaalt belastingen, verzekeringen, brandstof en onderhoud. Het verkopen van de auto is daarom een logische stap bij financiële problemen.
- Een auto kan voor onverwachte kosten zorgen, zoals een bekeuring, schade of onderhoud. Dit brengt het risico met zich mee dat mensen opnieuw schulden moeten maken om deze kosten te betalen, en dat mag niet tijdens het Wsnp-traject. Daarom is het een groot risico om een auto te behouden tijdens de Wsnp.

Er zijn drie uitzonderingsgronden:

- De betrokkene heeft de auto nodig om naar zijn werk te komen.
- De betrokkene heeft de auto nodig om medische redenen.
- De betrokkene kan de auto betalen zonder dat dit ten koste gaat van de betaling aan schuldeisers.

Voor Martin gelden deze gronden niet als uitzondering. Hij heeft geen werk, hij is zelf niet ziek en wil zijn dochtertjes naar school brengen in plaats van naar een zorginstelling. Ook kan hij de auto niet betalen van het geld waarvan hij moet rondkomen.

Er zijn echter ook andere regels van toepassing.

Martins dochters krijgen ggz-zorg binnen het kader van de Jeugdwet. Die wet schrijft voor dat de gemeente waar Martin woont verantwoordelijk is voor het bevorderen van een goed opvoedkundig klimaat. Daarnaast heeft de Jeugdwet de bedoeling om kinderen zoveel mogelijk thuis te laten

opgroeien. Dit dreigt mis te gaan als het nog slechter met de dochters van Martin gaat.

De gemeente is ook verantwoordelijk voor uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Die wet heeft als doel mensen te ondersteunen waar zij dit zelf niet kunnen. Martin kan op dit moment niet goed voor zijn eigen dochters zorgen. Vanuit het doel van de Wmo kan de gemeente hem daarbij ondersteunen.

Conclusie

Er zijn voldoende argumenten om Martin een auto te laten hebben. Op grond van de Jeugdwet en de Wmo mag de gemeente zich inspannen om een auto mogelijk te maken. Ook binnen de Wsnp zelf zitten aanknopingspunten. Martin is zelf niet ziek, maar er zijn wel degelijk medische redenen aan te voeren waarom hij een auto nodig heeft. Het huidige vervoer met de taxi is namelijk ongezond voor de kinderen.

In de eerste plaats gaat de rechter-commissaris over bezit van een auto in de schuldsanering. Martin kan samen met zijn bewindvoerder een verzoek indienen om een auto aan te schaffen op grond van medische redenen. Het is echter niet op voorhand te zeggen hoelang dit proces duurt en of de rechter-commissaris meegaat in de argumentatie.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente gaat over uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet. Zij zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de gezondheid, het opvoedklimaat en het leerlingenvervoer van de dochters. Daarom stellen we voor het college te verzoeken Martin een auto als voorziening uit de Wmo te verstrekken.

Rendement

Wat kost het huidige, het dreigende en het doorbraakscenario?

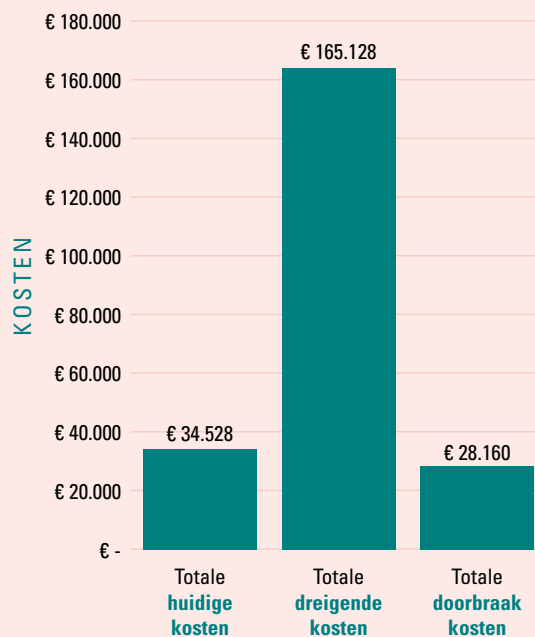
| ONDERSTEUNING | | | HUIDIGE SITUATIE | | DREIGEND SCENARIO | | DOORBRAAK SITUATIE | |
|--|----------------------|----------|------------------|----------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------------|
| Beschrijving | Prijs | Eenheid | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal |
| Bijstandsuitkering 21+ (alleenstaande ouderen) | € 1.052 ¹ | maand | 12 | € 12.628 | 12 | € 12.628 | 12 | € 12.628 |
| Meerkosten speciaal basisonderwijs | € 3.000 | leerling | 2 | € 6.000 | 0 | € - | 2 | € 6.000 |
| Bewindvoering (1-persoonshuishouden) | € 2.500 | traject | 1 | € 2.500 | 1 | € 2.500 | 1 | € 2.500 |
| Kind in GGZ (gemiddeld) | € 3.700 | jaar | 2 | € 7.400 | 0 | € - | 0 | € - |
| Taxikosten | € 3.000 | jaar | 2 | € 6.000 | 0 | € - | 0 | € - |
| Intramurale jeugd-ggz | € 75.000 | jaar | 0 | € - | 2 | € 150.000 | 0 | € - |
| Auto kopen en verstrekken | € 1.200 | keer | 0 | € - | 0 | € - | 1 | € 1.200 |
| Kosten van benzine, onderhoud belasting en verzekering | € 486 ² | maand | 0 | € - | 0 | € - | 12 | € 5.832 |
| | | | | € 34.528 | | € 165.128 | | € 28.160 |
| | | | | Huidige kosten | | Dreigende kosten | | Doorbraakkosten |

1. Bron: www.rijksoverheid.nl, 'Uitkeringsbedragen per 1 januari 2020'.

2. Bron: www.nibud.nl, 'Wat kost een auto?', auto kleine middenklasse.

Figuur 3.7a: Tabel kosten-batenanalyse casus Martin

Totale kosten per situatie



Rendement doorbraak

Rendement t.o.v. huidige situatie:
€ 6.368

Rendement t.o.v. dreigend scenario:
€ 136.968

Figuur 3.7b: Grafiek kosten-batenanalyse casus Martin

Met dit doorbraakplan verwachten we een maatschappelijke kostenbesparing te realiseren van 136.968 euro ten opzichte van het dreigende scenario.

Het verstrekken van een auto aan Martin, inclusief geld voor benzine, verzekeringen en onderhoud is al goedkoper dan de huidige situatie met taxi- vervoer. Dit maatwerk is vele malen goedkoper dan het dreigende scenario, waarin het nog slechter met zijn dochters gaat en ze uit huis moeten.

Betrokkenheid

Dit plan is gebaseerd op de logica van het huishouden zelf. Martin verwacht dat het beter met zijn kinderen zal gaan als ze door hem naar school worden gebracht. En als het beter met zijn kinderen gaat hoeven ze niet uit huis geplaatst te worden, kan hij zelf voor ze blijven zorgen. De betrokken hulpverleners zijn het met Martin eens. Met een auto zorgen we er voor dat hij zelf aan het roer staat bij het realiseren van een oplossing voor zijn kinderen.

Weging van de waarden

- De Faillissementswet gaat niet in op Martins specifieke situatie, maar de gemeente mag Martin een auto als Wmo-voorziening verstrekken.
- Martin kan in het doorbraakscenario zelf voor zijn kinderen blijven zorgen.
- Het doorbraakscenario is 6.368 euro goedkoper dan de huidige situatie, en mogelijk 136.968 euro goedkoper dan het dreigende scenario, over drie maanden.
- Deze situatie vraagt om een uitzondering, maar de gemeente kan deze uitzondering maken. Het maken van deze uitzondering is goed voor de betrokkenheid van het huishouden. Het doorbraakscenario is goedkoper dan de huidige situatie, en veel goedkoper dan het dreigende scenario.

Actieplan

- Martin en zijn begeleider leggen het plan zo snel mogelijk voor aan de afdeling Wmo van de gemeente.
- Bij akkoord op het plan regelt zijn begeleider samen met een Wmo-consultant dat zijn auto wordt teruggekocht (via Marktplaats).
- Als hij zijn auto weer terug heeft, gaat Martin zijn kinderen weer zelf naar school brengen.

Wat doen we als het plan niet werkt?

Er is een kans dat de gemeente negatief beslist. Als de auto niet als een voorziening vanuit de Wmo verstrekt kan worden, schrijven we een fonds aan.

DOORBRAAKPLAN 8: HENDRIK

Situatieschets

Hendrik moet van alles waar hij helemaal geen zin heeft. Twee jaar geleden heeft hij een been verloren en nu zit hij in een rolstoel. Z'n kinderen en z'n huishoudelijke hulp willen dat hij gaat leren lopen met z'n prothese. Maar dat wil hij niet meer. Hij wil een aangepaste auto zodat hij weer kan rijden. Als hij een auto krijgt wil hij wel naar de dagbesteding die voor hem geregeld is. Maar dat leren lopen ziet hij echt niet meer zitten. Hij vindt het prima in zijn rolstoel. Zolang de huishoudelijke hulp de afwas doet en zijn kinderen eten brengen redt hij zich prima. Naar een verzorgings- tehuis wil hij absoluut niet. Nooit! En waar hij ook klaar mee is, is dat gezeur over gezond eten. Hij eet al tachtig jaar hetzelfde, waarom zou hij dat nu nog aanpassen?

De kinderen en betrokken hulpverleners maken zich steeds meer zorgen om Hendrik. Na zijn beenamputatie heeft de gemeente tijdelijk veel hulp en verzorging ingezet. Het doel was dat hij op termijn zichzelf weer beter zou redden. Maar dat is niet het geval. Hij wil niet leren lopen en weigert de laatste weken ook om nog met de traplift naar boven te gaan. En boven is de douche. Het liefst zien zijn kinderen hem naar een verzorgingstehuis vertrekken. Daar kunnen ze op zijn voeding letten, want als diabetespatiënt moet hij echt gezonder eten. Ook kan hij daar weer naar dagbesteding. En weer douchen.

Toekomstperspectief

Het perspectief in dit plan is ingewikkeld, omdat het perspectief van Hendrik afwijkt van dat van zijn kinderen. Hendriks perspectief is een aangepaste auto, waarmee hij zijn leven zoals hij dat tot nu toe leefde kan voortzetten. Het perspectief van zijn kinderen is een plek voor Hendrik in een verzorgingstehuis.

In dit plan gaan we in beginsel uit van Hendriks eigen perspectief, maar sorteren we voor op het scenario dat zijn kinderen hem ervan kunnen overtuigen dat een verhuizing naar een verzorgingstehuis beter is. Zo kan deze verhuizing ook gebeuren op het moment dat Hendrik hiervoor openstaat of op het moment dat de situatie escaleert en er geen andere optie is dan een verhuizing naar een verzorgingstehuis.

Overzicht

Wat kan Hendrik zelf doen?

- Hendrik kan zichzelf zo goed mogelijk verzorgen.
- Hendrik kan een rijvaardigheidstest doen bij het CBR.
- Indien hij mag rijden kan Hendrik zelf naar zijn dagbesteding gaan.

Wat kunnen Hendriks kinderen zelf doen?

- Zijn kinderen kunnen Hendrik zijn eten blijven brengen en zorgen dat hij zo gezond mogelijk eet.
- Zij kunnen het gesprek blijven voeren met Hendrik over:
 - zichzelf wassen (gebruikmaken van de traplift om naar de douche te gaan);
 - het eten van gezonder voedsel;
 - leren lopen met zijn prothese;
 - een verhuizing naar een verzorgingstehuis.
- Zijn kinderen kunnen ook voorsorteren op een verhuizing naar een verzorgingstehuis door een geschikt verzorgingstehuis uit te zoeken voor Hendrik.

Waar is ondersteuning bij nodig?

- Er is hulp nodig bij het doen van de afwas.
- De aanvraag van een Wmo-indicatie voor een aangepaste auto moet begeleid worden.
- Er is hulp nodig bij de aanvraag van een Wmo-indicatie voor een verzorgingstehuis voor Hendrik.
- Er is hulp nodig bij de aanvraag van een Wlz-indicatie voor een verzorgingstehuis voor Hendrik op het moment dat hij aan de voorwaarden van Wlz voldoet.
- Er is ondersteuning nodig bij het vinden en inschrijven bij een verzorgingstehuis zodat Hendrik kan verhuizen als hij dit ook wil.
- Er moet coördinatie zijn op het doorbraakplan.
- Bij afwijzing van de Wmo-indicatie moet er een aanvraag gedaan worden bij een fonds voor een aangepaste auto.

Is er een behandeling nodig?

Niet van toepassing.

Doorbraak

De doorbraak is een Wmo-indicatie voor een verzorgingstehuis voor Hendrik.

Onderbouwing met 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 invulling van de drie waarden legitimeert de doorbraak.

Legitimiteit

De Wet langdurige zorg is bedoeld voor mensen die voor de rest van hun leven 24 uur per dag zorg en/of toezicht nodig hebben. In principe wordt een permanent verblijf in een verzorgingstehuis betaald vanuit de Wlz, terwijl ondersteuning voor mensen die grotendeels zelfstandig thuis wonen wordt vergoed vanuit de Wmo of de Zorgverzekeringswet (Zvw).

Hendrik zit nu tussen beide regimes in. Hij woont nog zelfstandig thuis, met ondersteuning vanuit de Wmo. Maar hij gaat snel achteruit. Zijn kinderen maken zich zorgen over hoe lang hij dit volhoudt. Het is waarschijnlijk dat Hendrik op termijn steeds minder zelfstandig wordt. Het is daarbij niet onrealistisch dat zijn situatie escaleert en hij acuut zorg nodig heeft. Van daaruit wordt het verkrijgen van een Wlz-indicatie makkelijker.

Maar zijn kinderen willen liever niet dat de situatie escaleert en hopen Hendrik op termijn te kunnen overtuigen vrijwillig te verhuizen naar een verzorgingstehuis. Een Wmo-indicatie voor de vergoeding daarvan kan daarbij helpen. Zo kunnen Hendriks kinderen en hulpverleners hem ook een concrete plek aanbieden in plaats van dat ze nog een indicatie moeten regelen op het moment dat Hendrik uiteindelijk akkoord gaat met iets waarvan hij niet goed weet wat het betekent. Zodra Hendrik dan is verhuisd en er meer zicht komt op zijn zorgbehoefte, kan er alsnog een Wlz-indicatie worden aangevraagd, terwijl de zorg aan hem doorloopt.

Hiervoor is dus maatwerk nodig op het gebied van Wmo. Een dergelijke integrale hulpverlening is mogelijk vanuit artikel 1.2.1 en 2.1.2 van de Wmo. Artikel 1.2.1 regelt de toegang tot de Wmo, en artikel 2.1.2 stelt dat: *[i]n het plan [...] bijzondere aandacht [wordt] gegeven aan: a. een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.*

Rendement

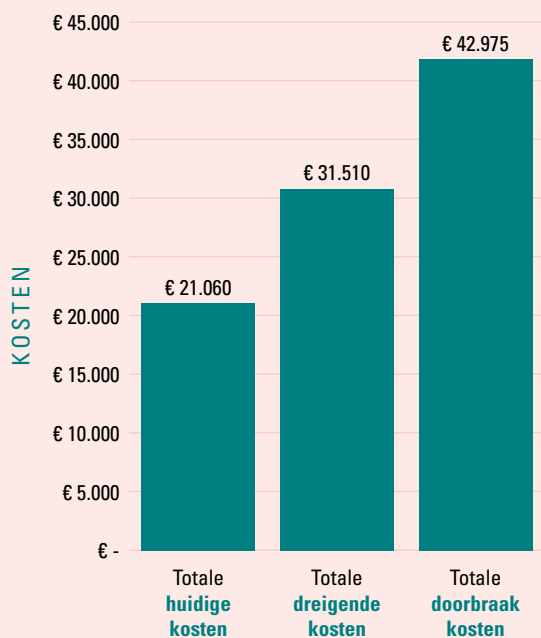
Wat kost het huidige, het dreigende en het doorbraakscenario?

| ONDERSTEUNING | | | HUIDIGE SITUATIE | | DREIGEND SCENARIO | | DOORBRAAK SCENARIO | |
|--|----------------------|---------|------------------|----------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------------|
| Beschrijving | Prijs | Eenheid | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal |
| Huishoudelijke hulp thuiszorg | € 20 | uur | 260 | € 5.200 | 260 | € 5.200 | 0 | € - |
| Maatschappelijk werker | € 65 | uur | 104 | € 6.760 | 104 | € 6.760 | 0 | € - |
| Dagactiviteit (lichte zware begeleiding) | € 35 | dagdeel | 260 | € 9.100 | 260 | € 9.100 | 260 | € 9.100 |
| Wonen in verzorgingshuis, met lichte zorg | € 75 | dag | 0 | € - | 0 | € - | 365 | € 27.375 |
| Bezoek spoedeisende hulp | € 250 | dag | 0 | € - | 21 | € 5.250 | 0 | € - |
| 2x per dag zorg in eigen huis | € 100 | dag | 0 | € - | 52 | € 5.200 | 0 | € - |
| Aankoop aangepaste auto | € 6.500 ¹ | auto | 0 | € - | 0 | € - | 1 | € 6.500 |
| | | | | € 21.060 | | € 31.510 | | € 42.975 |
| | | | | Huidige kosten | | Dreigende kosten | | Doorbraakkosten |

1. Inschatting o.b.v. diverse aanbieders online.

Figuur 3.8a: Tabel kosten-batenanalyse casus Hendrik

Totale kosten per situatie



Figuur 3.8b: Grafiek kosten-batenanalyse casus Hendrik

Met dit plan proberen we - door aan te sluiten op Hendriks perspectief en hem te ondersteunen bij het realiseren van aangepast vervoer – hem in

beweging te brengen om op termijn akkoord te gaan met een verblijf in een verzorgingstehuis. Het komende jaar is dit doorbraakscenario duurder dan het dreigende scenario, omdat we niet verwachten dat Hendriks situatie binnen een jaar dusdanig escaleert dat hij gedwongen opgenomen moet worden. Wel verwachten we dat dit op langere termijn alsnog zal gebeuren wanneer we nu niks doen. Vanuit deze redenering is het de moeite waard nu maatwerk te maken en te proberen Hendrik warm te begeleiden naar een verzorgingstehuis, zodat we op de lange termijn kunnen zorgen dat hij vrijwillige, goede zorg kan blijven ontvangen. Dit leidt tot betere zorg, en vermoedelijk ook tot een maatschappelijke kostenbesparing op de lange termijn.

Betrokkenheid

Op dit moment is Hendrik niet betrokken bij de oplossing die zijn kinderen voorstellen. We starten het doorbraakplan daarom door het plan uit te voeren waar hij wel bij betrokken is, namelijk het regelen van een aangepaste auto. Door hierop aan te sluiten hopen we dat zijn kinderen het gesprek met Hendrik kunnen blijven voeren over een uiteindelijke verhuizing naar een verzorgingstehuis en hem daartoe kunnen bewegen. Met dit doorbraakplan betrekken we Hendrik en zijn kinderen optimaal bij de oplossing. We zorgen ervoor dat Hendrik zo lang mogelijk thuis kan blijven wonen en dat er daarna een warme overdracht kan plaatsvinden naar een verzorgingstehuis.

Weging van de waarden

De kosten van het doorbraakscenario zijn hoger dan de huidige situatie en het dreigende scenario. In Hendriks geval vinden we op korte termijn de waarden legitimiteit (hij valt tussen de wetten Wmo en Wlz, maar het feit dat hij aanspraak maakt op zorg is evident) en betrokkenheid (we sluiten zoveel mogelijk aan bij de wensen van Hendrik en zijn kinderen, zodat de kans dat Hendrik uiteindelijk vrijwillig verhuist naar een verzorgingstehuis groter wordt) belangrijker dan de waarde rendement. Kort gezegd: in Hendriks geval vinden we een goede overgang naar het verzorgingstehuis een extra investering waard. Dit neemt niet weg dat we wel verwachten op de lange termijn geld met deze oplossing te kunnen besparen. Door Hendrik betrokken te krijgen bij deze oplossing voorkomen we dat hij op een later tijdstip in een gevaarlijke situatie thuis terechtkomt en/of gedwongen moet worden overgeplaatst naar een verzorgingstehuis, met alle extra kosten die bij een dergelijke plaatsing horen.

Actieplan

- Wijkteammedewerker Esma voert regie op de doorbraak. Zij zal het plan bespreken met de afdeling Wmo van de gemeente (deadline: een week).
- De afdeling Wmo stelt vast dat de gemeente de kosten van een plek in het verzorgingstehuis voor haar rekening neemt, mocht het zover komen.
- Daarna gaat de afdeling Wmo met zorgkantoor en CIZ in overleg om af te spreken onder welke voorwaarden het verzorgingstehuis uit Wmo, Wlz of Zvw betaald kan en moet worden (deadline: twee weken).
- Wijkteammedewerker Esma en Hendriks kinderen gaan alvast op zoek naar een plek in een geschikt verzorgingstehuis (deadline: drie weken).
- Esma stelt Hendrik in staat een rijvaardigheidstest te doen bij het CBR. Het wijkteam bepaalt op basis daarvan of hij in aanmerking komt voor een aangepaste auto.
- De kinderen blijven met Hendrik in gesprek over een verhuizing naar het verzorgingstehuis. Zolang dit niet gelukt is, helpen ze hem thuis zo goed mogelijk zijn leven in te vullen.
- Esma blijft Hendrik overtuigen om op termijn naar het verzorgingstehuis te gaan. Totdat dit gelukt is blijft het wijkteam hem verzorgen.

Wat doen we als het plan niet werkt?

Als het Hendriks kinderen niet lukt hem te overtuigen te verhuizen, dan zijn er drie scenario's mogelijk.

Het eerste scenario is dat Hendrik met een aangepaste auto en zorg aan huis toch nog een tijd thuis kan wonen. Dit is mogelijk, maar gezien zijn achteruitgang de laatste tijd niet waarschijnlijk.

Het tweede scenario is dat Hendriks situatie dusdanig verslechtert dat de noodzaak en de juridische ruimte ontstaat om hem gedwongen op te nemen. Gezien zijn huidige achteruitgang is het mogelijk dat dit ooit gebeurt, maar betrokkenen verwachten niet dat hier het komende jaar al sprake van is.

Het derde scenario is dat er een acute crisis ontstaat waardoor Hendrik met spoed in het ziekenhuis wordt opgenomen. Zonder een vroegtijdige verhuizing verwachten betrokkenen dat dit scenario het meest waarschijnlijk is. Als dit scenario werkelijkheid wordt dan gaan Hendriks kinderen hem alsnog proberen te overtuigen om niet meer terug naar huis te gaan. Wijkteam en wijkverpleegkundige zetten zich dan in om versneld een plaats in een verzorgingstehuis te vinden, zodat er snel gehandeld kan worden als Hendrik hiermee instemt.

DOORBRAAKPLAN 9: FAMILIE VAN BERKEL

Situatieschets

De familie Van Berkel wordt al jarenlang gestut en gesteund, maar eigenlijk gaat het steeds slechter met ze. Vader Frank en alle vier de kinderen hebben psychische problemen in het autistisch spectrum. Moeder Karin weet niet hoe ze met al die problemen om moet gaan. Ze probeert zoveel mogelijk hulp en zorg te organiseren, maar dat lukt haar niet goed genoeg. Twee jaar geleden liepen de spanningen tussen Karin en Frank zo hoog op, dat de twee oudste kinderen uit huis zijn geplaatst. Dat gaf tijdelijk wat rust. Maar inmiddels wonen alle kinderen alweer een half jaar thuis en beginnen de spanningen weer op te lopen.

Karin wil haar kinderen niet weer kwijt. Ze wil wel graag af van de vele hulp- en zorgverleners die zich met het gezin, de individuele kinderen en vader bezighouden. De zorg die ze bieden werkt maar half volgens Karin. En al die hulpverleners bemoeien zich vooral met hoe Karin de kinderen opvoedt. Allemaal op hun eigen manier. Gek wordt ze daar af en toe van. Niet zelden komt het dan tot heftige confrontaties met professionals, waarna Karin dan maar weer vraagt om een andere professional, of een andere zorginstelling opzoekt.

Karin zou het liefst zelf willen bepalen wat voor type zorgverlener komt helpen en wat hij of zij gaat doen. Een van de nieuwe professionals die het gezin sinds een half jaar heeft is Nadia. Daar is Karin buitengewoon tevreden over. Nadia kwam mee als jeugdhulpverlener toen de twee oudste kinderen weer thuis kwamen wonen. Nadia oordeelt niet over hoe Karin met de kinderen omgaat. Als Nadia langskomt doet ze gewoon wat nodig is. Soms gaat zij met de jongste kinderen aan de slag als Karin met een van de oudsten bezig is. Maar ze neemt ook net zo lief even de afwas van Karin over als een van de kinderen om aandacht vraagt en zij zelf gaat helpen.

Karin weet na al die jaren prima wat de kinderen individueel nodig hebben. Het gaat alleen mis als ze allemaal tegelijkertijd wat nodig hebben. En dat komt nu eenmaal vaak voor. Als Nadia er is, kan Karin zoveel mogelijk samen met Nadia het huishouden runnen. Maar Nadia is er helaas maar negen uur per week. Moeder schat zelf in dat als ze Nadia

(of meerdere Nadia's) zo'n dertig uur per week over de vloer zou kunnen hebben, ze verder geen hulpverlening nodig heeft. Met die doorbraak gaan we aan de slag.

Toekomstperspectief

Het gezin blijft samen en redt zich zo goed mogelijk zelf, met zo min mogelijk hulpverleners over de vloer.

Overzicht

Wat kan het gezin zelf doen?

Karin en Frank zorgen voor hun kinderen en elkaar.

Waar is ondersteuning bij nodig?

- Er is ondersteuning nodig bij de dagelijkse dingen in het huishouden. Die ondersteuning biedt Nadia.
- Er is opvoedondersteuning nodig, die ook gegeven wordt door Nadia.

Is er een behandeling nodig?

Frank gaat in behandeling bij een psycholoog vanwege zijn psychische problemen.

Doorbraak

De verschillende hulpverleners die bij het gezin betrokken zijn, halen het gezin uit hun caseload. In plaats daarvan krijgt Nadia meer uren om het gezin te ondersteunen.

Onderbouwing met 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 invulling van de drie waarden legitimeert de doorbraak.

Legitimiteit

We beschrijven hieronder per doorbraak wetsartikelen die aansluiten bij de situatie van familie Van Berkel.

- Jeugdwet, artikel 2.3, lid 4 en 5:
Het college houdt bij de bepaling van de aangewezen vorm van jeugdhulp redelijkerwijs rekening met: a. behoeften en persoonskenmerken van de jeugdige en zijn ouders, en b. de godsdienstige gezindheid, de levens-

overtuiging en de culturele achtergrond van de jeugdige en zijn ouders. Voor zover redelijkerwijs mogelijk, wordt de jeugdige en zijn ouders keuzevrijheid geboden met betrekking tot de activiteiten van jeugdhulp.

- Wmo, artikel 1.2.1:

In het plan wordt bijzondere aandacht gegeven aan: a. een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen (...)

- Jeugdwet, Memorie van toelichting:

(...) integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'; door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen; (...) Ontschotting van geldstromen biedt gemeenten meer mogelijkheden voor integrale en daarmee effectievere hulp aan jeugdigen en gezinnen. Gemeenten zijn door de decentralisatie beter in staat om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie en uitgaande van de mogelijkheden (eigen kracht) en de behoeften van individuele jeugdigen en hun ouders.

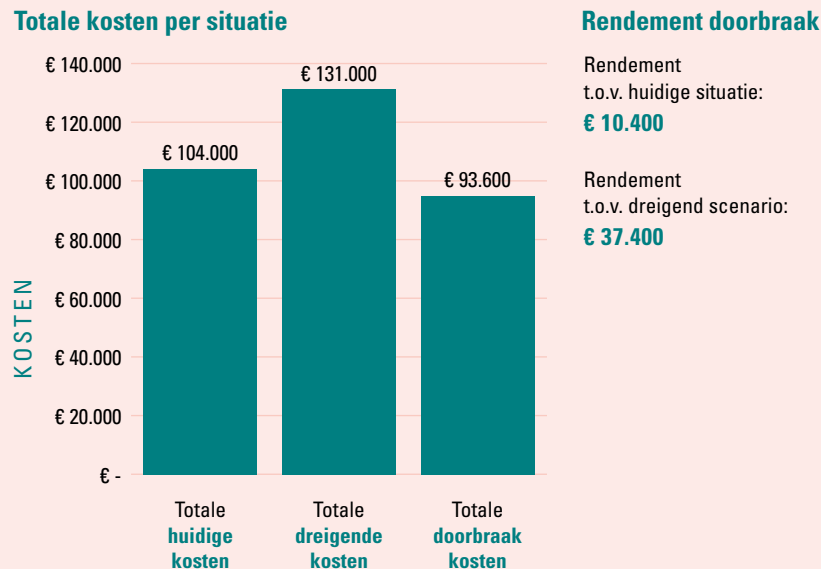
In zowel de Jeugdwet als de Wmo staan verschillende aanwijzingen dat de behoeften en mogelijkheden van het huishouden leidend zijn bij het inzetten van hulp en zorg. Bovendien is het de bedoeling van zowel de Jeugdwet als de Wmo om integrale hulp en zorg te bieden. Dit doorbraakplan is een mooi voorbeeld van integrale ondersteuning.

Rendement

Wat kost het huidige, het dreigende en het doorbraakscenario?

| ONDERSTEUNING | | | HUIDIGE SITUATIE | | DREIGEND SCENARIO | | DOORBRAAK SCENARIO | |
|---|-----------|-------------|------------------|----------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------------|
| Beschrijving | Prijs | Eenheid | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal | Aantal | Totaal |
| Inzet bij multiprobleemgezin (gemiddeld/alle ondersteuning) | € 104.000 | jaar/gezin | 1 | €104.000 | 1 | €104.000 | 0 | € - |
| Uithuisplaatsing kind - Interventie (begeleiding + vergoeding pleeggezin) | € 13.500 | interventie | 0 | € - | 2 | € 27.000 | 0 | € - |
| Jongerenwerker | € | 60 uur | 0 | € - | 0 | € - | 1560 | € 93.600 |
| | | | | €104.000 | | €131.000 | | € 93.600 |
| | | | | Huidige kosten | | Dreigende kosten | | Doorbraakkosten |

Figuur 3.9a: tabel kosten-batenanalyse casus Van Berkel



Figuur 3.9b: Grafiek kosten-batenanalyse casus Van Berkel

Met dit doorbraakplan verwachten we een maatschappelijke kostenbesparing te realiseren van 37.400 euro.

In de huidige situatie krijgt het gezin veel ondersteuning. De gemiddelde ondersteuning en zorg voor een gezin zoals de familie Van Berkel kost jaarlijks zo'n 104.000 euro. De bij het gezin betrokken professionals schatten in dat als er niets gebeurt, de twee oudste twee kinderen weer uit huis geplaatst zullen worden. In het doorbraakscenario gaan we ervan uit dat het gezin dertig uur per week ondersteuning krijgt van een jeugdzorgwerker.

Betrokkenheid

Het liefste wat Karin en Frank willen, is hun gezin bij elkaar houden. Ze weten dat ze hier hulp bij nodig hebben. Maar de huidige hulp werkt niet. Door het gezin de hulp te bieden die voor hen het beste werkt, kunnen de gezinsleden zich richten op hun toekomst. Dit plan sluit aan bij de wensen en de competenties van het gezin.

Weging van de waarden

- Dit doorbraakplan sluit aan bij de bedoeling van de Wmo en de Jeugdwet.
- De maatschappelijke kosten van het huidige en het dreigende scenario zijn hoger dan het de maatschappelijke kosten van het doorbraakscenario.

- We schatten in dat dit plan de betrokkenheid van het huishouden zal vergroten.
- Het plan pakt dus positief uit op alle waarden van de waardendriehoek.

Actieplan

- De werkgever van Nadia, de jeugdhulporganisatie, past Nadia's caseload aan, zodat ze dertig uur per week kan besteden aan het gezin Van Berkel.
- De Wmo-professional van de gemeente en een beleidsmedewerker van de jeugdhulporganisatie zoeken uit hoe de financiering van de ondersteuning het beste geregeld kan worden.
- Indien nodig gebruikt de gemeente bureaucratievrij geld voor de financiering van Nadia's uren.
- De overige hulpverleners die betrokken zijn bij het gezin ronden hun ondersteuning aan het gezin af.
- Het gezin, Nadia en de gemeente bespreken iedere vier maanden de voortgang.

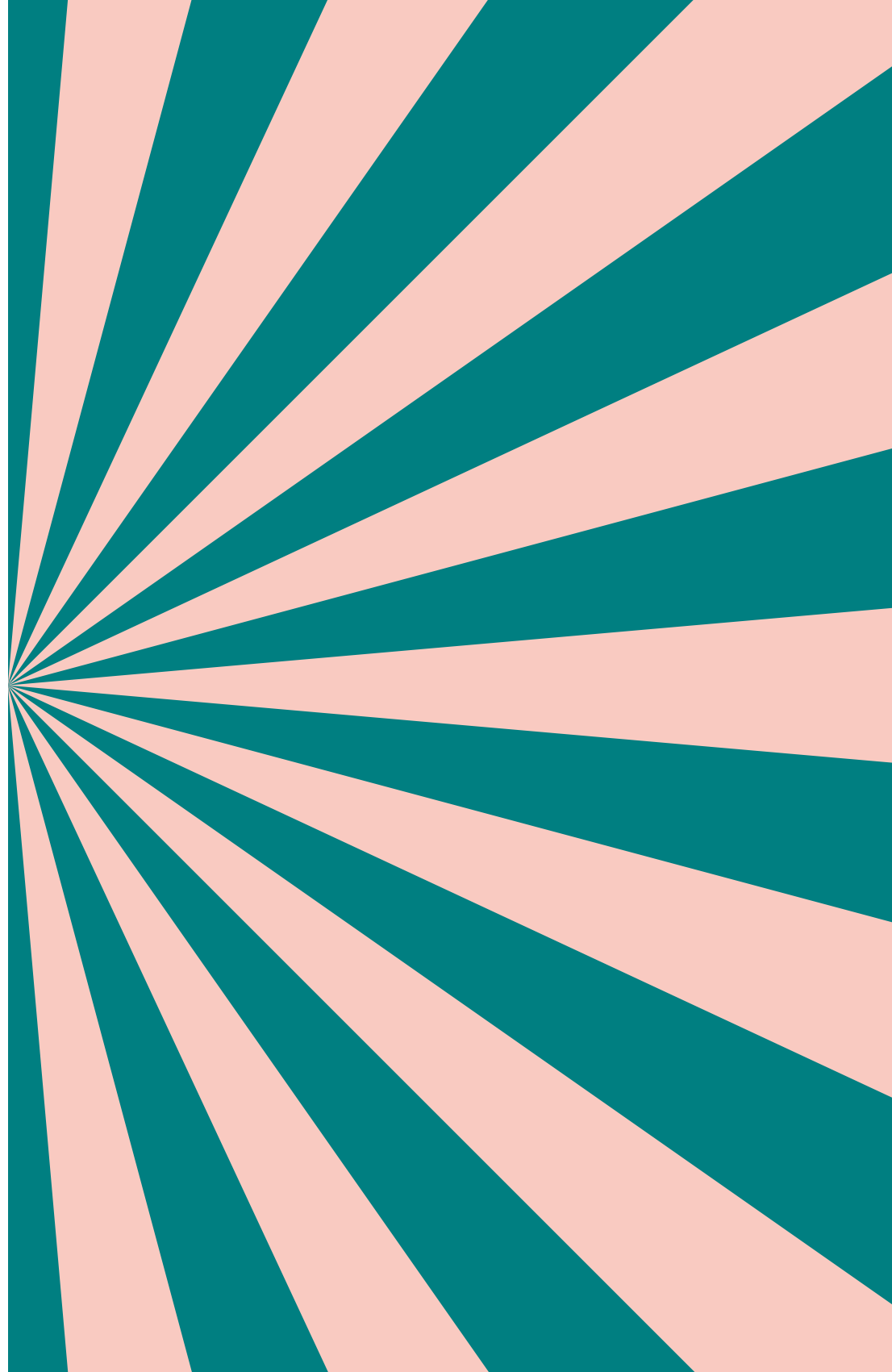
Wat doen we als het plan niet werkt?

Bij de familie Van Berkel zijn drie scenario's denkbaar waardoor het plan niet goed gaat werken:

- De extra ureninzet van Nadia leidt niet tot meer rust bij Karin en er is geen effect te zien bij de vier kinderen.
- Karin is gelukkig met de extra hulp, maar met de kinderen gaat het steeds slechter.
- Nadia valt uit, bijvoorbeeld vanwege ziekte of omdat ze een andere baan vindt. Wie heeft dan voldoende klik met moeder om Nadia te vervangen?

Om deze situaties goed en tijdig in te kunnen schatten gaan de gemeente, Nadia en de familie Van Berkel iedere vier maanden kort in overleg.

Tijdens dit overleg spreken ze of het doorbraakplan nog goed werkt, of moeder meer rust heeft en of het goed gaat met de kinderen. Als dit niet het geval is, stellen de betrokkenen het plan bij.





DOORBRAAK METHODE

MARTIN, EVELINE EN JAVAIRO HEBBEN EEN DING GEMEEN. ZE KRIJGEN VEEL ZORG EN HULP, MAAR RAKEN EIGENLIJK STEEDS MEER IN DE *SHIT*.

HOE KAN DAT?

We weten het al jaren: de zorgkosten in Nederland rijzen de pan uit. Wat we ook weten: als we mensen ondersteunen bij hun basisbehoeften, zoals wonen en inkomen, zijn ze een stuk beter geholpen. Bovendien besparen we zo op zorg. Investeren in bestaanszekerheid dus. Dat klinkt eenvoudig. Maar waarom lukt het ons dan niet Martin, Eveline en Javairo verder te helpen? Omdat de bureaucratie schijnbaar in de weg zit. Met de Doorbraakmethode ruim je bureaucratische barrières uit de weg zonder regels te overtreden. Zodat jij maatwerk kunt maken als een pro.

Het Grote Doorbraakboek is een uitgave van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW), onder redactie van actieonderzoekers Els Westerveen, Marit Lüschen en Harry Kruijer. Het boek beschrijft IPW's Doorbraakmethode®. Het IPW maakte een doorbraakplan voor meer dan 1.800 huishoudens. In het eerste jaar nadat we mensen ontmoetten, zorgde dit voor flinke reductie van maatschappelijke kosten én blijere mensen. Dat kun jij straks ook. Veel plezier!

