

3D-Lab Zwolle: Onorthodox maatwerk

Eindrapport

Pieter Hilhorst en Jos van der Lans

Samenvatting

Uitzonderlijke interventies kosten vaak heel veel tijd. Daarom zou er een soort vluchtstrook moeten komen uitzonderingen. In een aantal steden (Rotterdam, Zaanstad) zijn daartoe aparte versnelfondsen gecreëerd om doorbraken in de hulpverlening te bewerkstelligen. Dat roept wel allerlei vragen op. Welke gevallen komen daarvoor in aanmerking? Wie heeft de bevoegdheid om toestemming te geven voor uitzonderlijk handelen? Het 3D-lab in Zwolle komt tot drie aanbevelingen.

Maatwerkbudget

Een apart maatwerkbudget kan helpen bij het vergroten van de ruimte voor maatwerk. Het is dan wel nodig om generalisten in de wijkteams goed voor te lichten over de mogelijkheden van het maatwerkbudget en te leren van ervaringen elders in het land.

Escalatievraagbaak

Het moet zichtbaar worden voor generalisten en de wijkteams hoe over uitzonderlijke gevallen kan worden besloten. Creëer daartoe een soort vraagbaak waar generalisten te raden kunnen gaan als zij op systeemblokkades stuiten.

Afwegingskader

Zicht hebben op de kosten kan helpen om maatwerk te realiseren. Door te laten zien dat een maatwerkoplossing goedkoper is, kan daar gemakkelijker steun voor worden verworven. Daarom is het ook aantrekkelijk om te kijken naar integrale kostenbatenanalyses om de uitstroom uit de opvang te bevorderen, wat niet wil zeggen dat een maatwerkoplossing alleen is toegestaan als die goedkoper is.

Aanbevelingen:

- 1) Maak optimaal gebruik van het maatwerkbudget om de ruimte voor maatwerk (en daarmee de interventiesnelheid) te vergroten
- 2) Creëer een vraagbaak voor ingewikkelde gevallen zodat generalisten en teamleiders niet steeds opnieuw het wiel hoeven uit te vinden
- 3) Stel integrale kostenbatenanalyses op om de ruimte voor maatwerk te vergroten

Vraagstelling

In opdracht van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) en de VNG onderzoeken wij hoe het gaat met de drie decentralisaties. In *Nabij is Beter* hebben we tien beloften van de decentralisatie op een rijtje gezet. De decentralisatie beoogt namelijk niet zozeer een overdracht van verantwoordelijkheid, maar een andere organisatie van de zorg, welzijn en participatie. Een van die beloften is dat professionals in de uitvoering meer vrijheid krijgen om maatwerk tot stand te brengen. In een essay voor de Transitiecommissie heeft Evelien Tonkens betoogt dat generalisten weliswaar de opdracht krijgen om één plan te maken op alle levensdomeinen, maar dat andere instellingen van de overheid die integrale aanpak in de weg staan. Generalisten worden zo opgezadeld met de verantwoordelijkheid voor integrale plannen, maar ontberen de bevoegdheden om die verantwoordelijkheid waar te maken.¹

Voor het 3D-Lab in Zwolle hebben we daarom speciaal gekeken naar ingewikkeld maatwerk. We hebben een aantal casussen gereconstrueerd om te begrijpen welke belemmeringen generalisten tegenkomen als ze met bewoners een integraal plan maken. Vervolgens hebben we in kaart gebracht wat door verschillende partijen is gedaan om deze belemmeringen weg te nemen. Tot slot hebben we geïnventariseerd welke mogelijkheden er zijn om de ruimte voor maatwerk te vergroten: Welke escalatieroutes moeten generalisten krijgen om belemmeringen voor maatwerk weg te kunnen nemen? En: is er een afwegingskader te ontwerpen dat meer ruimte biedt aan maatwerk?

De hoofdvraag van het 3 D Lab Zwolle is:

Hoe kan de ruimte voor maatwerk worden vergroot?

Subvragen:

- Wat zijn belemmeringen voor het organiseren van maatwerk?
- Wat hebben verschillende partijen gedaan om maatwerk tot stand te brengen (op welke regels of praktijken is een uitzondering gemaakt?)
- Welke systeembelemmeringen voor maatwerk kunnen worden weggenomen?
- Welke escalatieroutes kunnen de ruimte voor maatwerk vergroten?
- Welk afwegingskader moet bij maatwerk worden gehanteerd?

Werkwijze

Na een verkennend gesprek met de teamleiders van de sociale wijkteams zijn door hen casussen aangeleverd waarbij het organiseren van maatwerk pas na veel moeite tot stand kwam of helemaal niet tot stand is gekomen. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen bij die casussen. Op basis hiervan is een reconstructie gemaakt van de casuïstiek.

Op het 3 D Lab dat op 10 maart plaats vond is de casuïstiek eerst besproken per casus. Vervolgens is gekeken welke algemene lessen getrokken kon worden uit de casuïstiek.

¹ Tonkens, Evelien (2016), 'Het democratisch tekort van de decentralisaties', in: Transitiecommissie sociaal domein, *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont?* Zie: <http://www.transitiecommissiesociaaldomein.nl/documenten/publicaties/2016/01/21/transitiecommissie-sociaal-domein-essaybundel-spread>

CASUISTIEK

1) Een klas met een emotioneel onveilige groepsdynamiek

In groep zeven en acht van een school in Zwolle gaat het niet goed. De kinderen halen niet het goede, maar het slechte in elkaar naar boven. Een jongen in de klas doet waar hij maar zin in heeft. Hij is zeer eigenzinnig en laat zich niet corrigeren door de leerkracht. Niet met straf, niet met het belonen van goed gedrag. Een andere leerling is meer een meeloper. Hij is onzeker en wil alles doen om bij de groep te horen en probeert zijn plek vooral te veroveren met onaangepast gedrag. In de klas wordt gepest, maar soms gaat het ook om uit de hand gelopen grappen. Dan laat een jongen expres een scheet en doet iedereen hem na. De kinderen hebben een enorme grote mond: naar elkaar en naar de leerkracht.

De school had eerder ervaring opgedaan met een pilot over de versterking van de samenwerking op het gebied van onderwijs en zorg. Zo ontstond het idee om een eigen kracht conferentie te houden met de klas. Dat idee is neergelegd bij het wijkteam.

Deze vraag botst op de gewone manier van het inkopen van jeugdzorg.

Bij de inkoop heeft Zwolle (samen met andere gemeenten) gekozen voor trajectfinanciering. Trajectfinanciering betekent dat de jeugdzorgaanbieder een bedrag ontvangt en daarvoor alle zorg moet bieden. Dat kan een kortlopend traject zijn, maar ook een opname in een residentiële instelling. Het idee van trajectfinanciering is dat er een bedrag wordt betaald en dat de jeugdzorgaanbieder zelf middelt tussen dure en minder dure trajecten. Zo ligt er een prikkel bij de jeugdzorgaanbieder om dure zorg te voorkomen. Het bedrag dat is afgesproken per traject is € 34.000. Het gevolg van deze financiering is dat er alleen financiering is voor trajecten die gekoppeld zijn aan individuele kinderen. Om geld vrij te maken om de negatieve groepsdynamiek in de klas aan te pakken zouden zo twee indicaties moeten worden afgegeven. De kosten daarvan bedragen € 68.000,-. Dat is ongeveer twintig keer zoveel als een eigen kracht conferentie.

De wijze van inkoop van jeugdzorg maakt dat een collectief probleem, de negatieve groepsdynamiek in de klas, eerst vertaald moet worden naar een individueel probleem om er financiering voor te krijgen. Een bijkomend probleem was dat de ouders van de twee kinderen die door de school een centrale rol speelden in de groepsdynamiek helemaal niet vonden dat er iets mis was met hun kinderen en dus helemaal geen zin hadden in een hulpverleningstraject. Een ander probleem is dat eigen krachtconferenties niet zijn ingekocht. Een alternatief is netwerkversterking dat wordt aangeboden door MEE.

Zwolle koopt de jeugdzorg samen met andere gemeenten in. Van het budget wordt 85 % besteedt via de gezamenlijke inkoop en 15 % kan de gemeente zelfstandig toewijzen. De generalist van het wijkteam heeft in dit geval van de ambtenaar jeugd de toestemming gekregen om een maatwerkoplossing te bedenken. Een medewerker (ambulante hulpverlening) van Trias heeft dit op zich genomen. Zij heeft zich laten inspireren door de aanpak van Positive Behavior Support. Op scholen en zeker in een klas met een vervelende groepsdynamiek gaat alle aandacht uit naar negatieve incidenten. Scholen die aan Positive Behavior Support doen draaien dit om. De aanpak is erop gericht om van de hele school een PBS-school te maken. Dat was hier niet aan de orde. De ambulante hulpverlener heeft hier wel haar plan op gebaseerd. Een ander uitgangspunt was dat ze de kring groter wilde maken. Ze wilde de pedagogische

driehoek, school, ouders/kind versterken. Ze heeft daarom een plan gemaakt dat bestond uit observatie in de klas, begeleiding van de leraar, een huisbezoek aan een gezin en een speciale ouderavond. Bij de ouderavond ging het niet om het herhalen van de incidenten, maar om het maken van een gemeenschappelijk plan voor het nieuwe schooljaar. Hiervoor heeft ze een begroting gemaakt voor 40 uur hulpverlening. Dat koste € 3080,-.

Voor deze offerte heeft het wijkteam en de betreffende ambtenaar jeugd toestemming gegeven.

Het plan is uitgevoerd. De interventie is positief ervaren. De leerkracht heeft aangegeven dat het beter gaat. Er wordt beter geluisterd. De leraar heeft meer gezag. Ook de ouders zijn tevreden. Oorspronkelijk zou er in november nog een tweede ouderavond worden georganiseerd voor de terugkoppeling, maar die is vanwege een te lage respons van ouders niet doorgegaan. Een laatste bericht van de school is dat het positieve effect van de interventie aan het wegebben is. De dynamiek in de klas wordt weer slechter.

Discussie naar aanleiding van de casus:

‘Dwing ons niet om problemen groter te maken om zo geld vrij te maken voor maatwerk,’ is de hartenkreet van een van de deelnemers aan het 3D-Lab. Een ander zegt: ‘Verwar financiering niet met werkwijze.’ Ze wil dat hulpverleners zich niet laten leiden door de wijze van financiering. Het is niet goed om een collectief probleem te vertalen naar een individueel probleem alleen omdat de financiering daarom vraagt, daarover is iedereen het eens. Tegelijkertijd zijn er ook vragen bij de casus. Is de groepsdynamiek in de klas niet een zaak voor het schoolmaatschappelijk werk? Voor een deel komt de vraag bij het wijkteam terecht omdat er op dat moment geen schoolmaatschappelijk werk actief is op de school.

Grenskonflikten horen bij het sociaal domein. De klassieke manier om hiermee om te gaan is om de toegangspoort tot de eigen dienstverlening te bewaken. Dat kan ertoe leiden dat mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd, waarbij elke instelling naar een ander wijst. De alternatieve aanpak is om niet te beginnen bij een discussie over verantwoordelijkheden, maar bij de gewenste oplossing. ‘Kijk wat nodig is, en bedenk dan pas hoe het mogelijk gemaakt kan worden en gefinancierd kan worden’, zegt een van de deelnemers aan het Lab.

De vraag is wel hoe dit primaat van de oplossing mogelijk kan worden gemaakt. Een suggestie is om een budget vrij te maken voor alle hulpverlening die niet goed past in de huidige inkoop. Dat kan om collectieve arrangementen gaan, maar ook om innovatie. Bij de voorgesprekken bleek immers dat ook een interventie als Kind in de Knel voor kinderen die te maken hebben met een vechtscheiding slecht past in de huidige inkoop. De sociale wijkteams krijgen binnenkort een maatwerkbudget. Het gaat om een bedrag van € 100.000. Als uit dit budget alle uitzonderlijke trajecten moeten worden bekostigd, dan kan het wel snel op zijn.

Een alternatief is om gebruik te maken van het innovatiebudget. Bij de verdeling tussen gemeente en intergemeentelijke inkoop is afgesproken dat nieuwe initiatieven bekostigd worden uit het deel van de gemeente (15%). Het is dan wel de vraag wie over de besteding van dit budget kan beslissen en hoe kwesties waar generalisten tegenaan lopen op het bureau komen van deze persoon of personen met beslissingsbevoegdheid. Dat is een vraag naar de escalatieroute.

In het lab bestaat weinig animo om de inkoop anders in te richten. Er komt al meer ruimte voor alternatieven dan trajectfinanciering (zoals voor het programma Kind uit de Knel).

2) Op de grens van zorg en onderwijs

Michiel² is 11 jaar en heeft een stoornis in het autistisch spectrum. Zijn broer Bas (9 jaar) heeft hetzelfde. Michiel zat op de Ambelt in een kleine klas (speciaal onderwijs, cluster 4). Hij zat daar al vanaf het begin van de basisschool. Michiel zat in een plusklas. Dat is een klas met maximaal zes kinderen. Maar januari 2014 was zelfs die kleine klas teveel voor Michiel. Hij ging zichzelf verwonden. Hij heeft zichzelf bekrast met potloden. Hij ging met dingen door de klas gooien. Het was niet veilig voor hem en niet veilig voor de leerkracht en de andere leerlingen. Hij had één op één begeleiding nodig. Op de school denken ze dat het te maken heeft met een traumatische ervaring in de zomer van 2014 waarbij Michiel bij een valpartij op een trampoline zijn tong heeft doorboord. In januari 2015 valt hij uit.

Ook thuis is het zwaar. Het gezin krijgt voor de verzorging van Michiel een Persoonsgebonden budget. In overleg met leerplicht werd gekozen voor een time out. Michiel kreeg een ontheffing voor de leerplicht en met het geld van het PGB werd een plek gevonden op zorgboerderij De Rietstulp. Op de zorgboerderij zit Michiel met andere cliënten die zware zorg nodig hadden, zoals demente bejaarden. Zijn dagen waren zeer strak geordend. Op de zorgboerderij kreeg Michiel geen onderwijs. De school heeft wel materiaal beschikbaar gesteld, maar de zorgboerderij heeft geen mensen die gekwalificeerd zijn om onderwijs te geven.

Michiel heeft een normaal IQ. Hij heeft alleen een zware vorm van autisme. Zonder onderwijs begon hij zich te vervelen. Hij ging ook op de zorgboerderij achteruit. Hij begon zichzelf weer te verwonden. Ook thuis ging het moeizaam. Hij had dagelijks driftbuien. Soms vlogen de ruiten eruit. Beide kinderen hebben eigenlijk de hele tijd begeleiding nodig. Alleen spelen kan hij niet. Het liefst staat hij de hele dag op een skateboard. Het kwam erop neer dat moeder met de één in de weer is en vader met de ander. Er moest iets gebeuren. Dat was ook het oordeel van de Pro Juventus, de zorginstelling die betrokken is bij de behandeling van Michiel. De systeemtherapeut vertelt dat Michiel zowel begeleiding als begrenzing nodig heeft. Alleen wordt hij van die begrenzing heel agressief. Moeder gaat de confrontatie uit de weg om te voorkomen dat hij flipt. De vader van Michiel geeft grenzen aan, maar dat leidt ook tot stevige confrontaties. De behandeling van Michiel vergt veel creativiteit. Hij kan namelijk niet stil zitten en vertellen hoe het zit. Hij flipt heel snel. Om te achterhalen hoe het zit, is de kinderpsycholoog ze met hem gaan wandelen en heeft ze hem laten tekenen.

Michiel slaat informatie anders op. Informatie is heel tijd en plaats gebonden. Als hij geleerd heeft om in de kantine met mes en vork te eten, dan wil dat niet zeggen dat hij weet dat hij ook thuis met mes en vork moet eten. Dat de regel niet alleen geldt als je brood eet, maar ook als je warm eet. Dingen die voor anderen verbonden zijn, zijn voor hem aparte zaken: een boterham eten en warm eten hebben weinig met elkaar te maken. Het betekent dat hij heel veel moet schakelen. Aankleden is zo geen logische aaneenschakeling van handelingen: kleren pakken, wassen, afdrogen, kleren aandoen, handdoek ophangen, maar losse taken waartussen hij steeds moet schakelen. Dat kost

² De namen in dit rapport zijn veranderd om herkenning van de betrokkenen te voorkomen.

veel energie. Daarbij komt dat de zintuigen van mensen met autisme veel sterkere signalen afgeven. Een koude vloer is bij het uit bed stappen, ijs- en ijskoud.

Met verschillende partijen is in het voorjaar van 2015 gesproken over de toekomst van Michiel. De ouders willen het geld voor de zorg en het onderwijs bij elkaar leggen en eventueel met andere ouders samen een maatwerkoplossing tot stand brengen in samenwerking met de Ambelt. Voor Michiel ontvingen zij een PGB van € 40.000. De geldstromen voor onderwijs en zorg zijn echter strikt gescheiden. Zorggeld mag niet worden ingezet voor onderwijs. De generalist kaart dit ook aan bij de wethouder voor onderwijs en jeugdzaken. Het blijft alleen onduidelijk wie de bevoegdheid heeft om te besluiten dat in dit geval een uitzondering gemaakt mag worden. Hoewel er wel veel overleg is, blijft een besluit uit. In de zomervakantie loopt de spanning flink op. Michiel luistert helemaal niet meer. Hij kan zo de straat op lopen. Na de zomervakantie besluiten ouders en zorgverleners dat het beter is als hij naar het Leo Kannerhuis gaat. Het Leo Kannerhuis is gespecialiseerd in de behandeling van autistische kinderen. Michiel woont er door de week, krijgt er behandeling en gaat in de buurt naar school (de Brouwerij in Arnhem), naar een klas met vijf kinderen. Michiel gaat wel vooruit bij het Leo Kannerhuis. Hij maakt weer contact. Hij kan namelijk sms'en.

De verschillende bij Michiel betrokken partijen vragen zich in de reconstructie af of het niet anders had kunnen lopen. De ouders vragen zich af waarom het daar wel mogelijk is om een klas te formeren met vijf kinderen en dat in de buurt van Zwolle niet kon. Dan had Michiel thuis kunnen blijven wonen. Voor de gemeente zou zijn maatwerkoplossing ook veel goedkoper zijn geweest dan het Leo Kannerhuis. Een ander alternatief was geweest dat hij onderwijs had gekregen op de zorgboerderij. Er zijn elders in het land zorgboerderijen waar dat had gekund. De Huppe is zo'n zorgboerderij. Of die alternatieven beter zouden zijn geweest voor Michiel valt niet op voorhand te zeggen. De school benadrukt dat in het geval van Michiel behandeling nodig is voor hij weer onderwijs kan krijgen. De school vindt het vooral jammer dat er niet al een op maat gesneden zorg en onderwijsarrangement is gekomen toen Michiel nog op school zat.

Wat de casus van Michiel leert is dat in zulke ingewikkelde gevallen de bureaucratische werkelijkheid de discussie bepaalt. In plaats van eerst te kijken wat Michiel nodig heeft en dan te bekijken hoe dat gefinancierd kan worden, wordt eerst gekeken naar de regels en het bestaande aanbod. Het effect is dat er een oplossing is uitgerold die minder aansluit bij de wensen van de ouders en duurder is voor de gemeente. Of zoals de moeder zei: 'Een gezin, een plan, een regisseur is een hol begrip geweest, omdat de regisseur geen beslissingsmacht heeft'. De kwestie is nog altijd actueel. Michiel zit nu voor een jaar bij het Leo Kannerhuis, maar hoe gaat het daarna? Dan zal opnieuw een oplossing voor hem moeten worden gevonden. Alle redenen om het dan anders te doen.

Discussie naar aanleiding van de casus:

Opvallend aan deze casus is dat niemand precies weet waarom een PGB niet mag worden ingezet binnen het onderwijs. Door het ontbreken van de exacte formuleringen over de besteding van het PGB kan ook de ruimte die de regeling wellicht biedt niet optimaal worden benut. Opvallend is ook dat betrokken partijen, ouders, school, zorgboerderij gemeente er niet in slagen om een gezamenlijk plan te maken. Als Michiel nog op school zit, vraagt de school om meer behandeling voor Michiel, als Michiel op de

zorgboerderij zit vragen de ouders om meer onderwijs voor Michiel en vragen ze van de school om eventueel met PGB-geld een kleine klas te formeren. Het is niet dat er niet genoeg aandacht of tijd gestoken is in de zaak. Het is zelfs met de wethouder besproken. Het ontbrak alleen aan doorzettingsmacht omdat onduidelijk was wie waarover kon beslissen. De generalist kan zo onmogelijk daadwerkelijk een regisseur zijn van de zorg. Het gaat wederom om helderheid over de escalatieroutes en de beslissingsbevoegdheid. Het is zaak om in een zo vroeg mogelijk stadium de alternatieven op een rij te zetten en te bepalen wie bevoegd is om uitzonderingen op de regel mogelijk te maken (bijvoorbeeld als het gaat om inzet PGB-middelen rondom de school).

3) Zonder woning geen uitweg uit de prostitutie

Anna is Pools en heeft drie jonge kinderen. Twee van haar drie kinderen gaan naar de basisschool. Ze heeft gewerkt als prostituee, maar is uit het vak gestapt. Om de banden met haar pooier door te snijden is ze bij een voormalige klant ingetrokken. Ze huurt daar een kamer, maar de voormalige klant verwacht naast de huur ook seksuele diensten. De spanning tussen haar en haar huisbaas loopt sterk op. Er is sprake van huiselijk geweld. Jeugdzorg heeft geoordeeld dat als de vrouw niet snel een eigen woning vindt, de drie kinderen uit huis geplaatst moeten worden. Bij de vrouwenopvang kan ze niet terecht omdat het geweld niet plaats vindt in een partnerrelatie. Zodra ze een andere woning heeft, is het probleem opgelost. Maar een andere woning krijgen is makkelijker gezegd dan gedaan. Ze heeft geen familie.

Sinds 2011 is het urgentiesysteem voor woningen afgeschaft. Er bestaan nu drie verschillende categorieën. De gewone toewijzing. Een spoedprocedure en gevallen voor de hardheidsclausule. De toelatingsprocedure voor de derde categorie is zeer streng. Het is bedoeld voor acute noodgevallen: bijvoorbeeld als een huis is afgebrand. Bij de spoedprocedure kunnen mensen meeloten voor woningen die in dat segment worden aangeboden. De gemiddelde wachttijd voor een spoedprocedure is 7 maanden. Voor de situatie waarin Anna zich bevindt is dat veel te lang. De generalist heeft daarom voor Anna geprobeerd om toch een beroep te doen op de hardheidsclausule. Dat beroep is afgewezen. Anna zou tegen een huismeester hebben gezegd dat ze samenwoont met de voormalige klant waarbij ze een kamer huurt.

De generalist heeft na deze afwijzing opnieuw geprobeerd om een beroep te doen op de hardheidsclausule. Zijn manager heeft contact opgenomen met de woningbouwcorporatie en uitgelegd dat het voor de kinderen essentieel was dat ze een andere woning kregen. Opnieuw is de aanvraag afgewezen omdat ze wel een dak boven haar hoofd had.

Uiteindelijk is de situatie opgelost door een gelukkig toeval. Anna had mazzel bij de loterij voor de spoedprocedure. Ze heeft nu een eigen huis. Ze heeft verschillende schoonmaakbaantjes waarmee ze in haar levensonderhoud kan voorzien. In december 2015 heeft ze de sleutels gekregen. Sinds februari 2014 is de generalist bij de casus betrokken. Het heeft dus bijna 2 jaar geduurd. Maar het structurele probleem is niet opgelost. Het motto 'een gezin, een plan, een regisseur' belooft dat de problemen op alle levensdomeinen worden opgelost. Maar over het levensdomein wonen heeft de generalist weinig te zeggen. Er is wel eens gepleit voor een quotum van woningen die de gemeente dan zou mogen toewijzen, maar dat is door de woningcorporaties afgewezen. Gezien de enorme wachtlijsten voor corporatiewoningen lijkt het zinnig om ook over alternatieven na te denken. Zo is er een pilot gestart in Amsterdam waar dakloze jongeren bij alleenstaande ouderen een kamer krijgen. Daarbij is een ontzorggarantie

gegeven voor de verhuurder. Zij zouden geen last hebben van de kostendelersnorm. Zijn zulke maatwerkoplossingen ook in Zwolle mogelijk? En wat is daarvoor nodig?

Discussie naar aanleiding van de casus:

De schaarste aan betaalbare woningen maakt dat het wonen altijd een lastig onderdeel is van het plan om op alle levensdomeinen de zaken op orde te krijgen. De suggesties in het 3D-Lab naar aanleiding van de casus vallen in twee delen uiteen. Voor een deel worden er suggesties gedaan om de schaarste anders te verdelen en voor een deel worden er suggesties gedaan om veel meer te kijken naar mogelijkheden buiten de schaarse voorraad betaalbare woningen.

Suggesties om de schaarste anders te verdelen zijn de volgende:

- Pas de criteria voor de hardheidsclausule aan. Nu wordt er vooral gekeken of iemand een dak boven het hoofd heeft, niet of dat huis ook veilig is voor de kinderen. Als de veiligheid van de kinderen in het geding is kan dat een reden zijn om gebruik te maken van de hardheidsclausule
- Biedt de sociale wijkteams een quotum sociale woningen aan, zo kunnen ze zelf bepalen wie (tijdelijk) naar zo'n woning kan.

Tegelijkertijd beseffen de deelnemers aan het 3D-Lab goed dat woningcorporaties ook woningen willen blijven toewijzen aan 'gewone' huurders. De druk vanuit bijzondere groepen is zo groot dat al snel het merendeel van de vrijkomende woningen naar bijzondere groepen gaat. Daarom is het nuttig om als iemand een (ander) dak boven zijn of haar hoofd moet hebben ook gekeken wordt naar andere oplossingen dan een sociale huurwoning. Suggesties daarvoor zijn:

- In geval van nood kunnen mensen ook in een tijdelijke woning worden gehuisvest. Denk aan anti-kraak of een vakantiewoning. De beheerders van tijdelijke woningen willen vaak geen gezinnen huisvesten omdat ze denken dat die er moeilijker uit gaan (ze willen geen gezin op straat zetten), maar waarom zouden daar geen maatwerkafspraken over kunnen worden gemaakt? Bijvoorbeeld een garantie door de gemeente?
- Ontwikkel nieuwe mogelijkheden van onderdak. Het voorbeeld van de ombudsman in Amsterdam kan daarbij als inspiratie dienen. Dakloze jongeren zijn daar ondergebracht bij alleenstaande ouderen met een ruime woning.
- Soms is het voordeliger om (tijdelijk) een huis te huren in de vrije sector en daar mensen in te laten wonen die uitstromen uit de opvang dan ze langer in de opvang te laten zitten. Maak hiervoor business cases.

4) Selectie aan de poort bij schuldhulp versus plan op alle leefdomeinen

Yvonne is een alleenstaande moeder met een dochter van 8 jaar. Ze heeft forse schulden. Het gaat om € 81.000 schuld verdeeld over 41 schuldeisers. Ze staat onder beschermingsbewind. Yvonne wil graag een verzoek indienen voor schuldsanering. Yvonne heeft een uitkering op grond van de Participatiewet. Er is nauwelijks afloscapaciteit. Volgens de bewindvoerder is bij een schuld van € 22.000 aan de Wehkamp ook gerede twijfel of die wel te goeder trouw is ontstaan. De bewindvoerder schat daarom in dat de kans op een minnelijke schuldregeling nihil is. Bij een

schuldregeling van 3 jaar is de afloscapaciteit € 1800. Het betekent dat de schuldeisers minder dan 2,5 cent krijgen per euro vordering. Als een minnelijk traject mislukt kan iemand normaal gesproken doorstromen naar de traject in het kader van de Wet Sanering Natuurlijke Personen. Yvonne heeft echter al tussen 1 oktober 2012 en 1 juli 2013 in een wsnp-traject gezeten. Zij is uit dat traject gevallen omdat ze zich niet heeft gehouden aan de voorwaarden. Er stond een auto op haar naam, wat niet is doorgegeven. Er waren nieuwe schulden ontstaan en er stond iemand op haar adres ingeschreven wat voor problemen zorgde met de huurtoeslag. Yvonne had in de periode van het wsnp traject veel lichamelijke en geestelijke problemen. Zij was in die tijd een zorgmijder. Als een hulpverlener te dichtbij kwam, gooide ze de deur dicht.

Als iemand in een wsnp-traject heeft gezeten, kan iemand 10 jaar lang geen toegang krijgen tot een nieuw wsnp. De generalist heeft contact opgenomen met de rechtbank om te kijken of daar uitzonderingen op mogelijk zijn. Dat kan alleen als er nieuwe schulden zijn ontstaan buiten iemands schuld om. Dat is bij Yvonne niet het geval.

Yvonne kan dus pas in 2023 toegang krijgen tot een wsnp-traject. Zo'n traject duurt 3 jaar. Het betekent dat ze op zijn vroegst in 2026 met een schone lei verder kan. Yvonne heeft dus geen perspectief op inkomensverbetering voor de komende 10 jaar. De generalist is nu bezig om in kaart te brengen welke hulpverleningstrajecten in het verleden zijn aangeboden en hoe dat is verlopen. Het sociaal wijkteam is nu aan het kijken welke hulpverlening wel geschikt zou zijn voor Yvonne. Voor het maken van een goed plan voor de toekomst vormen de schulden een molensteen. Ze is door de schulden zeer gestresst. De schulden maken ook dat er nauwelijks een financiële prikkel is om werk te zoeken. Alles wat ze de komende jaren verdient gaat naar de schuldeisers. Ze voelt zich erg schuldig tegenover haar dochter die nu 8 jaar is.

De bewindvoerder adviseert om geen enkele schuldregeling te starten. Dat zou er alleen maar toe leiden dat schuldeisers die zich nu rustig houden zich alsnog gaan melden. Het advies van de bewindvoerder komt er op neer dat Yvonne zich er bij neer moet leggen dat ze de komende tien jaar geen perspectief heeft op inkomensverbetering. Dat is niet erg motiverend. Voor de gemeente is dat ook erg onwenselijk. Het zou betekenen dat het erg moeilijk zal worden om haar te motiveren om aan het werk te gaan. Zij houdt daar immers nauwelijks iets aan over. Bovendien zal de gemeente nog tien jaar lang de kosten moeten vergoeden voor de bewindvoering (1500 euro per jaar). De maatschappelijke kosten voor de komende tien jaar komen zo al snel op 165.000 euro. Het dubbele van de huidige schuld.

Een alternatief zou zijn dat de gemeente een integraal plan maakt voor Yvonne. In dat integrale plan wordt zowel gekeken naar de hulpverlening als naar de schulden als naar de arbeidsparticipatie. Als ze vorderingen maakt bij de uitvoering van het plan (hulpverlening en arbeidsparticipatie) kan de gemeente een bonus geven die gebruikt kan worden om schuldeisers te verleiden in te stemmen met een aanbod in het minnelijke traject. Een bonus van € 3.000 euro betekent immers al dat de schuldeisers meer terugzien van hun schuld dan in het huidige traject het geval zou zijn. De casus van Yvonne roept de vraag op wat wel kan als iemand in de reguliere praktijk niet meer geholpen kan worden. Het wil niet zeggen dat het bovenstaande plan het beste is. Er kan ook worden ingezet op een hernieuwde aanvraag voor een wsnp-traject met een uitgebreide toelichting op wat er is veranderd sinds het mislukte wsnp-traject. Het blijft echter zinnig om steeds te blijven bedenken wat er wel kan, omdat een mislukte schuldsanering enorme gevolgen heeft voor de bewoner en daarmee indirect voor de

gemeente. Die benaderingswijze is relevant voor alle mensen die om wat voor reden dan ook niet in aanmerking komen voor een schuldsanering.

Een andere casus die genoemd werd is Herman. Hij is een alcoholist met € 50.000 schuld. Zijn aanvraag voor schuldhulpverlening is afgewezen omdat hij eerst iets moet doen aan zijn alcoholverslaving. Dit stellen van voorwaarden staat haaks op de belofte van de decentralisatie dat de problemen op alle levensdomeinen in hun samenhang worden aangepakt. Die samenhang vergroot de kans op succes. De kans om iets aan zijn alcoholprobleem te doen is kleiner, als er niks wordt gedaan aan zijn schulden. En andersom is de kans klein dat het hem lukt om zich aan zijn afspraken te houden die horen bij een schuldregeling als hij niks doet aan zijn verslaving.

Discussie naar aanleiding van de casus

In vergelijking met de andere gevallen bestaat over deze casus meer verschil van mening. Sommige deelnemers van het Lab vinden de regel dat Yvonne niet opnieuw toegelaten kan worden in de WSNP terecht en accepteren dat stabilisatie voor haar de komende jaren het hoogst haalbare is. Anderen vinden dat het zaak is om voor Yvonne weer perspectief te bieden en dat de wetenschap dat haar dochter haar hele jeugd in armoede zal moeten doorbrengen erg demotiverend is.

Als wel gekozen wordt om haar schulden te saneren wil dat volgens een deelnemer aan het lab die verantwoordelijk is voor schuldhulpverlening niet zeggen dat de gemeente geld ter beschikking moet stellen om schuldeisers over de streep te trekken. Het gaat vooral om het verhaal. Als duidelijk gemaakt kan worden waarom de zaken er nu anders voor staan dan toen Yvonne uit het wettelijke traject viel kan opnieuw een aanbod worden gedaan. Alleen als er geen afloscapaciteit is of als schuldeisers ondanks het verhaal weigeren mee te werken, kan worden overwogen om een participatiebonus in te zetten voor de schuldsanering. Het roept dan wel de vraag op wie over zo'n participatiebonus kan beslissen. Het kan zijn dat het handiger is om zo'n participatiebonus te laten verstrekken door een derde partij die meer discretionaire bevoegdheid heeft dan de gemeente. Denk daarbij aan een Fonds voor Bijzondere Noden.

5) Kostendelersnorm versus zorg voor kind

Fred heeft een chronisch vermoeidheidssyndroom. Hij heeft gewerkt als docent en werktuigbouwkundige. Hij zit in de bijstand en is vrijgesteld van sollicitatieverplichtingen. Hij heeft een Roemeense vrouw (Andrea) leren kennen en samen hebben ze een kind van 2 jaar. De Roemeense vrouw is te kort in Nederland om recht te hebben op sociale zekerheid. Het gezin leefde tot voor kort daarom van de uitkering voor alleenstaande ouders. Omdat zij wel bij hem staat ingeschreven, krijgt hij sinds 1 januari te maken met de kostendelersnorm in de bijstand. Als meerdere meerderjarigen op een adres wonen wordt ervan uitgegaan dat zij de kosten kunnen delen. De uitkering is daarom met ongeveer € 300 per maand gekort. Hij krijgt nu nog een bedrag van € 686 per maand. Andrea heeft voor haar komst naar Nederland gewerkt als tandartsassistente in London.

Fred heeft zich bij het sociale wijkteam gemeld omdat hij onvoldoende inkomen had om van rond te komen. De generalist heeft contact opgenomen met inkomensondersteuning. Die waren bereid om de gehuwdennorm toe te passen op het

gezin, maar dan was de kans groot dat de IND zou komen en Andrea het land zou moeten verlaten.

Fred is vrijgesteld van sollicitatieverplichting, maar Andrea kan wel werken. Het maatwerk dat ze heeft aangeboden is dat de dienst werk en inkomen Andrea wilde helpen bij het vinden van een baan. Uiteindelijk heeft Andrea zelf een deeltijdbaai gevonden waarmee ze € 200,- per maand verdient. Daarmee zitten ze nog steeds onder de norm voor een alleenstaande ouder, laat staan onder de norm van een echtpaar met een kind.

Fred vindt de regels zeer onrechtvaardig. De generalist vindt de regels wel rechtvaardig. Andrea kan immers werken. Er is geen reden waarom ze niet meer uur aan de slag zou kunnen. Door de woede van Fred komt ze echter geen stap verder met het gezin. Ondertussen groeit het kind wel op in een gezin dat onder de armoedenorm zit. Om Fred tegemoet te komen heeft ze een gesprek met de wethouder geregeld. Dit heeft hem niet op een ander spoor gezet. Hij vindt dat Andrea niet gedwongen moet worden om werk onder haar niveau te doen. Voor werk op haar niveau is haar taalachterstand daarentegen te groot. In zijn woede heeft Fred ook de generalist de huid vol gescholden.

In deze casus wordt maatwerk op een andere manier verstoord dan in de andere casuïstiek. De generalist bepleit geen uitzondering op de regel, maar merkt dat toepassing van de regel, de verhouding met de bewoner zo verstoort, dat er niet geen plan tot stand komt. Toch is het nodig om zo'n plan te maken, want het net rond het gezin sluit zich. Het is ondoenlijk om jarenlang onder de armoedegrens te leven. Dit gaat linksom of rechtsom problemen opleveren. De casus gaat dan ook niet alleen om de kostendelersnorm, maar ook om de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid. Wanneer moet het kind worden beschermd tegen de keuzes van de ouders, wanneer is er door de armoede geen sprake meer van een goede omgeving voor het kind om op te groeien?

Discussie naar aanleiding van de casus:

Bij ruimte voor maatwerk denken we in eerste instantie aan tegenstrijdige regels. Impliciet is het idee dat er sprake is van een systeemprobleem. Zo is de casus van Fred en Andrea ook ingebracht. Het zou gaan om de tegenstrijdigheid tussen de toepassing van de kostendelersnorm versus de zorg om het kind. Nadere beschouwing van de casus laat echter zien dat hier niet zozeer sprake is van een systeemprobleem, maar om een persoonlijk probleem. Het gevoel van onrecht bij Fred en Andrea ondermijnt de motivatie om mee te werken aan een oplossing voor het lage inkomen. Het is een motivatievraagstuk geen maatwerkvraagstuk. Of anders gezegd: de maatwerkoplossing (bijvoorbeeld Andrea kan hulp krijgen van de sociale dienst om meer uren te werken) staat in dienst van het motiveren van het gezin om het heft in eigen hand te nemen. Het gezin is nu helemaal niet van zins om zulke maatwerkoplossingen te omarmen. Dan komt de vraag op of de armoede in het gezin een bedreiging vormt voor de veiligheid van het kind. Het oordeel is dat daar op dit moment geen zorgen zijn om het kind.

DOORBRAAKFONDS, ESCALATIERROUTE EN AFWEGINGSKADER

Elk systeem heeft gevallen die niet passen in de reguliere praktijk. De emeritus hoogleraar Herman van Gunsteren heeft daarom een pleidooi gehouden om een vluchtstrook te maken voor de uitzonderingen.³ De vraag is wel hoe dat dan wordt georganiseerd. In Zaanstad bestaat een fonds om doorbraken in de hulpverlening te bewerkstelligen. Daar is € 400.000 voor ter beschikking gesteld. In Zwolle wordt binnenkort gestart met een fonds van € 100.000,-. De vraag is of zo'n fonds had geholpen om doorbraken in de hulpverlening tot stand te brengen. Voor de eerste casus had dat kunnen helpen. Het gaat immers om een klein bedrag. In de andere casuïstiek zou zo'n fonds niet hebben geholpen.

In die gevallen moet veel meer worden nagedacht over de escalatieroute. Wie heeft de bevoegdheid om toestemming te geven voor een uitzondering? Daarbij moet ook worden nagedacht over het afwegingskader voor zulke uitzonderingen. Albert Jan Kruiter van het Instituut voor Publieke Waarden heeft voorgesteld om daarbij niet alleen te kijken naar rechtmatigheid, maar ook naar doelmatigheid en betrokkenheid (is het een plan van bewoners?). Een voorwaarde voor het hanteren van deze driehoek is wel dat gekeken wordt naar alle maatschappelijke kosten en baten. En dat er inzicht is in de gevolgen van de reguliere praktijk. Wat kost het de gemeente als er geen maatwerkoplossing ruimte is voor maatwerk? En wat is het perspectief van bewoners als dat maatwerk ontbreekt?

Discussie over maatwerkbudget, escalatieroute en afwegingskader

Maatwerkbudget

Het maatwerkbudget zou goed gebruikt kunnen worden voor de eerste casus. Het gaat dan om een bedrag dat te overzien is (€ 3.000). Voor de andere casussen is het maatwerkbudget niet direct een oplossing. Bij de tweede casus gaat het om een veel te groot bedrag. Bij de derde casus zou het maatwerkbudget een rol kunnen spelen in de overbrugging (bijvoorbeeld het betalen van borg) of voor een garantiestelling (als Anna in een tijdelijke woning terecht kan en de beheerder garantie wil dat hij niet blijft zitten met een alleenstaande moeder als hij het pand leeg moet opleveren). Bij de vierde casus kan het maatwerkbudget gebruikt worden voor de participatiebonus.

De conclusie is dat een maatwerkbudget helpt bij het vergroten van de ruimte voor maatwerk. Het is dan wel nodig om generalisten in de wijkteams goed voor te lichten over de mogelijkheden van het maatwerkbudget. De ervaring in Rotterdam en Zaanstad is dat het maatwerkbudget niet ten volle wordt benut omdat generalisten niet goed genoeg weten waarvoor het ingezet kan worden.

Escalatieroute

In het 3D-Lab blijkt de term escalatieroute misleidend te zijn. Die term suggereert dat er voor alle gevallen waarin maatwerk ingewikkeld is een en dezelfde escalatieroute is. In principe werkt het nu zo. Een generalist die er niet uitkomt, schakelt de teamleider in en die schakelt de coördinator van de teamleiders in en die kan op haar beurt weer programmamanager Sociaal Domein inschakelen. Als het om een kwestie gaat waarover de gemeente kan beslissen, dan kan dat prima werken. Als het gaat om de vraag of PGB-

³ Herman van Gunsteren, (2016), 'Diversiteit benutten', in: Transitiecommissie sociaal domein, *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont?* Zie ook noot 1.

geld besteed kan worden rondom het onderwijs is het daarentegen onduidelijk wie de bevoegdheid heeft om een uitzondering te maken. Voor het escaleren voor een woning is ook weer een andere route van escaleren noodzakelijk. In plaats van één vaste escalatieroute is het daarom beter om zichtbaar te maken voor de generalisten en de wijkteams hoe over uitzonderlijke gevallen kan worden besloten. Zo wordt voorkomen dat iedereen telkens opnieuw het wiel moet uitvinden. Het gaat dus meer om een vraagbaak met ingewikkelde gevallen waar generalisten kunnen kijken hoe het in vergelijkbare gevallen is opgelost. Het beste is om een iemand verantwoordelijk te maken voor de uitzonderingsgevallen en de verspreiding van de kennis over de doorbraken. In het 3 D Lab werd dat een dilemma coordinator genoemd. Maar de naam is minder belangrijk dan de functie. Iemand die kennis heeft over alle dingen die via de vluchtstrook moeten worden geregeld.

Afwegingskader

In het sociale domein is het niet gebruikelijk om te praten over geld. Hulpverleners zijn beducht om met een bezuinigingsopdracht het veld in te worden gestuurd. Toch kan nadenken over geld helpen om ruimte te creëren voor maatwerk. Door te laten zien dat een maatwerkoplossing goedkoper is, kan daar gemakkelijker steun voor worden verworven. Daarom is het ook aantrekkelijk om te kijken naar integrale kosten batenanalyses om de uitstroom uit de opvang te bevorderen. Voor een dergelijk kostenbewustzijn moet er natuurlijk wel zicht zijn wat interventies kosten. Maar dat wil niet zeggen dat een maatwerkoplossing alleen is toegestaan als die goedkoper is. Het gaat in het afwegingskader van het Instituut voor Publieke Waarden ook om betrokkenheid en rechtmatigheid. Of zoals een deelnemer aan het 3D-Lab zei: Het is zaak om eerst te bedenken wat nodig is en dan pas te bedenken hoe dat mogelijk gemaakt kan worden.

Aanbevelingen:

- 4) Maak optimaal gebruik van het maatwerkbudget om de ruimte voor maatwerk (en daarmee de interventiesnelheid) te vergroten
- 5) Creëer een vraagbaak voor ingewikkelde gevallen zodat generalisten en teamleiders niet steeds opnieuw het wiel hoeven uit te vinden. Benoem iemand die alle overzicht heeft over alle zaken die via de vluchtstrook moeten lopen.
- 6) Stel integrale kostenbatenanalyses op om de ruimte voor maatwerk te vergroten

Geïnterviewden:

Geraldine IJzerman, wijkteamleider
Jan Willem Dollekamp, gemeente
Jacky Wolters, inkoop
Ellinoor Hellemans, casus school De Vlieger, Trias
Rianne ter Maat, generalist
Alexander Bijl, generalist
Carien Zwaga, generalist
Marjolein Booi, generalist
Ouders van Michiel, ouders van autistische kind
Froukje Krol, Intern Begeleider. De Ambelt

Mieke Rademaker, Pro Juventus

Deelnemers 3D-Lab op 10 maart 2016

Boer, Noortje de, gemeente Zwolle
Boeve, Harry, SWZ woningcorporatie
Bolding, Renate, medewerker sociaal wijkteam Noord
Bij, Jacomijnen van der Bij, beleidsambtenaar gemeente Zwolle
Dollekamp, Jan Willem, beleidsambtenaar gemeente Zwolle
Haar, Helen van der, gemeente Zwolle
Hellemans, Elinor, Trias jeugdzorg
Huerne, Anita woonconsulent Delta Wonen
Kolk Johanna, Gemeente Zwolle
Krooshof, Inge, teamleider sociaal wijkteam
Maat, Rianne ter Maat, Sociaal Wijkteam Zuid
Middelbos, Nico, gemeente Zwolle
Procee, Henk, gemeente Zwolle
Rademaker, Mieke, Pro Juventus
Rossdorff, Programmamanager transformatie Jeugdzorg Regio IJsselland
Stuitje, Petra, Delta Wonen
Tamis Katja, Openbaar Belang, woningcorporatie
Teekman, Christel, onderzoeker Hogeschool VIAA,
Velde, Paulien te, Sociaal Wijkteam Zuid
Ziel, Crystal, adviseur participatie Sociale Wijkteam

Amsterdam 22 maart 2016