Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Werk en inkomen als **partner in integrale dienstverlening**: een moeizame relatie

Een onderzoek naar de gemeentelijke dienstverlening aan gezinnen met multiproblematiek en dak- en thuislozen

dienstverlening
eigen kracht
dak- en thuislozen
zelfstandigheid
participatie
onderzoek
praktische begeleiding
stimuleren
behoeften
samenwerking
ondersteuning
professionals
aandacht
aansluiting
gezinnen
mogelijkheden
handvatten
openheid
continuïteit
eigen regie
sturing

Voorwoord

De decentralisaties in het sociaal domein hebben tot doel bij te dragen aan een betere integrale dienstverlening. Meer samenwerking tussen verschillende gemeentelijke domeinen – zoals werk, inkomen en zorg – moet leiden tot een betere uitvoering van diensten aan burgers. De Inspectie SZW heeft onderzocht wat de knelpunten en succesfactoren zijn met betrekking tot de integrale dienstverlening, in het bijzonder als het gaat om de positie van werk en inkomen. Met deze rapportage hoopt de Inspectie de lezer hierin meer inzicht te bieden. Daarnaast kan het rapport handvatten geven voor de verbetering van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

De Inspectie SZW wil iedereen die aan dit onderzoek heeft meegewerkt bedanken. Vijfendertig dak- en thuislozen en gezinnen hebben ons mee laten kijken in hun leven op een moment dat ze kwetsbaar waren. Ook de verschillende hulpverleners hebben zich opengesteld en ons laten zien hoe ze mensen vooruit proberen te helpen die vaak beperkt zelfredzaam zijn en ernstige problemen hebben. De Inspectie heeft respect voor de manier waarop klanten en hulpverleners hun weg zoeken in een complexe omgeving en proberen verder te komen.

Dankzij de openheid en eerlijkheid van klanten en hulpverleners heeft de Inspectie een goed beeld gekregen van de manier waarop de hulp verloopt als het gaat om participatie en inkomen en is het mogelijk geweest dit rapport te schrijven.

Mr. M.J. Kuipers
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

1 Samenvatting en conclusies ... 4

2 Inleiding ... 8

3 Gezinnen ... 10
3.1 Myriam ... 10
3.2 Waarom het voor Myriam moeilijk is om verder te komen ... 13
3.3 De onduidelijkheid rondom eigen regie en zelfredzaamheid ... 14
3.4 De complexiteit van wet- en regelgeving ... 16
3.5 De beperkte hulpmiddelen van hulpverleners en klantmanagers ... 17
3.6 Moeizame samenwerking tussen hulpverleners en klantmanagers ... 18
3.7 Een jaar lang hulp ... 23
3.8 Samenvatting en conclusie ... 24

4 Dak- en thuislozen ... 27
4.1 Kenny ... 27
4.2 Waarom het voor Kenny moeilijk is om verder te komen ... 29
4.3 De complexiteit van de wet- en regelgeving ... 29
4.4 De onduidelijkheid rondom eigen regie en zelfredzaamheid ... 36
4.5 De beperkte hulpmiddelen van hulpverleners en klantmanagers ... 41
4.6 De moeizame samenwerking tussen hulpverleners en klantmanagers ... 42
4.7 Een jaar lang hulp ... 47
4.8 Samenvatting en conclusie ... 48

5 Bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie ... 50

Bijlage 1: Bestuurlijke reactie ... 52

Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording ... 55

1 Samenvatting en conclusies

De Inspectie SZW heeft in drie grote gemeenten achttien daklozen en zeventien gezinnen negen tot twaalf maanden gevolgd. Het doel van het onderzoek was om beter zicht te krijgen op de mate waarin er aandacht is voor werk en inkomen in de dienstverlening aan klanten met multiproblematiek.

De Inspectie heeft hierbij gekeken naar de resultaten op het terrein van participatie en financiële zelfredzaamheid, de mate van integraliteit van de dienstverlening en naar de mate waarin de hulpverlening de eigen kracht en eigen regie van de klant stimuleert (voor een toelichting op het referentiekader, zie bijlage A). In de voorliggende eindconclusie vat de Inspectie de belangrijkste boodschappen samen die gelden voor beide doelgroepen. Deze conclusies gaan over de mechanismen in de dienstverlening die voor beide doelgroepen, in alle drie de gemeenten, zijn aangetroffen en kunnen daarmee betrekking hebben op de positie van werk en inkomen in integrale dienstverlening in bredere zin. In de conclusies afsluitend aan hoofdstuk drie, de bevindingen over de gezinnen, en hoofdstuk 4, de daklozen, is meer gedetailleerd ingegaan op de mechanismen die er bij deze groepen voor zorgen dat de dienstverlening hapert of juist doorgang vindt. Deze conclusies bieden bijvoorbeeld inzicht aan professionals die met deze doelgroepen werken.

Participatie is het sluitstuk van de dienstverlening

Aandacht voor de participatie, bijvoorbeeld het leggen van sociale contacten, sporten, activiteiten bezoeken en betaald werk, van burgers met multiproblematiek is belangrijk gedurende het hele traject van hulpverlening, omdat participatie kan bijdragen aan de vooruitgang op andere leefgebieden. In de onderzochte dienstverlening was echter weinig aandacht voor participatie. Participatie wordt door veel klantmanagers en hulpverleners beschouwd als een sluitstuk van de dienstverlening. Pas als de situatie stabiel is wat betreft wonen, inkomen en schulden, kan er worden gedacht aan dagbesteding en daarna eventueel vrijwilligerswerk of werk. Het werken aan participatie stagneert daarbij vaak op het moment dat er andere problemen tussendoor komen die meer urgent zijn of zo worden gezien. Er is bij de gevolgde klanten ook weinig aandacht voor lichtere vormen van participatie, zoals sporten of het bezoeken van activiteiten.
De inschatting van de meeste hulpverleners, zowel vanuit werk en inkomen als vanuit zorg, is dat klanten nog niet toe zijn aan participatie. Deze inschatting maken ze over het algemeen zelf op basis van hun ervaring. Er vindt geen overleg plaats met collega's over deze inschatting en er wordt zelden gebruik gemaakt van bijvoorbeeld een medische keuring. Het onderzoek laat zien dat er grote verschillen kunnen optreden in het oordeel van hulpverleners over iemands mogelijkheden. Dit is problematisch, omdat de klant hierdoor mogelijk niet de juiste ondersteuning krijgt. Ook zijn er in het onderzoek voorbeelden van klanten waarvan de hulpverlener denkt dat ze nog niet in staat zijn om te werken en die toch zelfstandig werk vinden.

Een andere verklaring voor de beperkte aandacht voor participatie is dat de verantwoordelijkheid voor participatie vaak niet duidelijk is belegd. Hulpverleners in wijkteams of vanuit de zorg vinden dit een verantwoordelijkheid van klantmanagers van werk en inkomen, terwijl die ervan uitgaan dat, zo lang een klant begeleiding krijgt vanuit zorg, de participatie daar is belegd. Het gevolg hiervan is dat er niemand aan participatiebevordering werkt. Er is over het algemeen nauwelijks overleg of afstemming tussen verschillende partijen, zodat de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden ook niet aan het licht komt.

Inkomen opereert geïsoleerd en biedt geen maatwerk

In tegenstelling tot participatie staat inkomen wel centraal in de dienstverlening aan klanten met multiproblematiek. Er is vaak sprake van onvoldoende inkomsten en schulden wat zorgt voor stress. Dit belemmert de vooruitgang van klanten. Het regelen van een inkomen en het stabiliseren van de schulden is daarom vaak een van de eerste stappen die hulpverleners nemen. Ook ten aanzien van de dienstverlening op het gebied van inkomensondersteuning zijn nog verbeteringen mogelijk. Hoewel het bij beide doelgroepen speelt, zijn bij de gevolgde daklozen problemen op het terrein van inkomen extra zichtbaar. De gevolgde daklozen hadden bij de start van de dienstverlening over het algemeen nog geen uitkering. Om wel een uitkering te kunnen ontvangen hadden zij een briefadres nodig.

In de drie onderzochte gemeenten is sprake van een scheiding in de uitvoering van taken ten aanzien van werk en inkomen. De gemeenten werken met aparte inkomensconsulenten die gaan over onder andere het verstrekken van uitkeringen, het beoordelen van rechtmatigheid en het verlenen van bijzondere bijstand. Deze inkomensconsulenten zijn voor klanten en andere hulpverleners, zowel van zorg als van participatie, vaak moeilijk bereikbaar. Dit is lastig voor de samenwerking. Ook het feit dat er geen persoonlijke inkomens-consulenten zijn, bemoeilijkt de samenwerking, omdat er niet gebeld of gemaild kan worden naar een specifiek persoon. Voor klanten is het onduidelijk bij wie zij terecht kunnen met vragen over hun uitkering. Daarnaast ervaren klanten, hulpverleners en klantmanagers werk de inkomenseisen als stringent en de inkomensconsulenten zelden bereid om waar mogelijk een uitzondering te maken op de regels. Ook niet als collega hulpverleners hierom vragen. Hierdoor raken klanten soms verder in de problemen, bijvoorbeeld omdat ze niet begrijpen hoe ze wijzigingen moeten doorgeven. Er wordt zelden gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot maatwerk om de groep klanten met multiproblematiek effectief te kunnen helpen.

Na een integrale start volgt geen integraal traject

De Inspectie constateert dat werk en inkomen, in de drie onderzochte gemeenten, op een aantal punten echter wel is ingebed in de dienstverlening aan klanten met multiproblematiek. Dit is met name het geval bij de start van de dienstverlening. Hulpverleners van wijkteams brengen de problematiek van de klant op verschillende leefgebieden in kaart en kijken waar ondersteuning nodig is. Hierbij is ook aandacht voor participatie en inkomen. Zo vragen ze aan klanten wat hun wensen zijn ten aanzien van participatie en inkomensondersteunende voorzieningen. Er is regelmatig sprake van doorverwijzing vanuit wijkteams richting inkomensvoorzieningen, bijvoorbeeld naar schuldhulpverlening.
Ook wanneer de begeleiding met name plaatsvindt vanuit werk en inkomen is er aandacht voor andere leefgebieden en verwijzen klantmanagers klanten door, bijvoorbeeld naar maatschappelijk werk.
Na de eerste intake is er nauwelijks nog sprake van samenwerking voor individuele klanten, zo laat het onderzoek zien. Er worden geen gezamenlijke trajecten of doelen afgesproken voor klanten. Tevens is geen sprake van een taakverdeling tussen hulpverleners zorg enerzijds en werk en inkomen anderzijds.

Goede voorbeelden

Er zijn in de onderzochte gemeenten enkele voorbeelden aangetroffen van pogingen om werk en inkomen beter te verbinden met de ondersteuning vanuit zorgprofessionals. Zo is er een gemeente waarin medewerkers van werk en inkomen aanwezig zijn in de wijkteams om algemene vragen over regelingen en voorzieningen te beantwoorden. Dit werkt volgens de betrokkenen goed, maar geeft geen verbetering op het gebied van samenwerking voor individuele klanten. Het maken van een plan van aanpak wordt gedaan door afzonderlijke hulpverleners die hierover geen contact hebben met elkaar. Meer intensieve samenwerking tussen hulpverleners werk, inkomen en zorg is wenselijk, niet alleen als het gaat om algemene zaken maar juist ook ten aanzien van individuele klanten.
In een andere gemeente is er een specifiek project aangetroffen waarbij voor klanten met relatief veel problemen wel een vaste inkomensconsulent aanwezig is die goed bereikbaar is en affiniteit heeft met de doelgroep. Hoewel de Inspectie geen klanten heeft gevolgd die deelnamen aan dit project, dus niet zelf heeft kunnen vaststellen hoe dit in de praktijk uitwerkt, werd door hulpverleners aangegeven dat dit bijdraagt aan een betere samenwerking op het terrein van inkomen.

De dienstverlening is te complex voor de doelgroep

De dienstverlening, zoals die wordt geboden aan klanten met multiproblematiek, is op veel gebieden te complex voor de doelgroep en doet een beroep op vaardigheden die veel klanten niet hebben. Dit komt onder meer doordat de bureaucratie vaak taai en traag en daardoor ontmoedigend is. Dit wordt zowel door landelijke als door lokale regelgeving veroorzaakt. Tevens zijn processen afhankelijk van elkaar, waardoor een stagnatie op het ene terrein gevolgen heeft voor het gebrek aan vooruitgang op een ander terrein. Het gevolg is dat klanten laat worden geholpen of niet de hulp krijgen die ze nodig hebben. Hierbij is, zoals ook eerder genoemd, te zien dat gemeenten nauwelijks maatwerk bieden. Als dit wel gebeurt, is het in de vorm van projecten met nieuwe regels voor een specifieke doelgroep met als gevolg dat de wet- en regelgeving zich alleen maar verder uitbreidt.

De toegang tot voorzieningen die noodzakelijk zijn voor klanten met multiproblematiek is vaak ingewikkeld. Een voorbeeld hiervan is schuldhulpverlening. Schulden zijn een belangrijk probleem, omdat het hebben van schulden de dienstverlening op andere terreinen bemoeilijkt. Daklozen hebben geen adres, vaak omdat ze door schulden (en andere problemen) hun woning verloren zijn. Zodra ze weer een adres hebben, komen de deurwaarders achter ze aan. Dus voordat er een adres komt, moet eerst schuldhulpverlening geregeld zijn. Voor schuldhulpverlening is echter een stabiel inkomen nodig en in eerste instantie is dat vaak een uitkering. Maar voor een uitkering is een adres nodig. En dan is de cirkel rond.
Verder gaat het schuldhulpverleningstraject vaak langzaam en is het traject onduidelijk voor de klant. Verschillende gevolgde klanten hebben lange tijd nodig gehad om slechts enkele stappen in het traject te zetten. Vaak was er bij henzelf geen duidelijkheid over de fase waarin ze zaten, de regels die golden en het verdere verloop van het traject. Informatie hierover is voor veel klanten ook moeilijk te bevatten. Hierbij valt op dat het doel van de dienstverlening, namelijk het vergroten van de zelfredzaamheid, ook een voorwaarde voor deelname aan de dienstverlening is. Om deel te kunnen nemen aan verschillende vormen van ondersteuning is een bepaalde mate van zelfredzaamheid een voorwaarde. Deze voorwaarde wordt een norm op het moment dat niet aan die voorwaarde is voldaan en klanten hiervoor een sanctie krijgen, bijvoorbeeld door een korting op de uitkering of een opslag op de zorgverzekeringspremie. De beperkte vaardigheden van kwetsbare burgers in combinatie met een taaie bureaucratie bemoeilijkt vooruitgang in de situatie van de klant. En zoals eerder in deze conclusie te lezen was: Hoe langer het duurt voordat een situatie gestabiliseerd is, des te langer het duurt voordat begeleiding naar participatie aan bod komt.

De dienstverlening kent teveel overgangsmomenten

Hierboven is aangegeven dat participatie vaak niet voldoende is ingebed in de dienstverlening en dat de samenwerking ten aanzien van inkomensvraagstukken moeizaam verloopt. Ook in andere opzichten is de dienstverlening versnipperd. Zo kent de dienstverlening veel overdrachten. Deze overdrachten doen zich niet alleen voor bij ziekte of wisseling van hulpverleners, maar ook tussen allerlei 'fasen' in de dienstverlening. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de overgang van de intake naar reguliere dienstverlening, de overgang van specifieke projecten naar reguliere dienstverlening, de overgang van klantmanagers naar wijkteams en vice versa, de overgang tussen verschillende vormen van begeleid wonen, de overgang van dienstverlening die is gericht op een andere trede van de participatieladder, et cetera. Bij al deze overgangen is overdracht van informatie over de klant noodzakelijk, omdat de klant overgaat naar een andere hulpverlener. Door gebrek aan tijd vinden deze overdrachten bijna altijd plaats via digitale dossiers en incidenteel via de mail. Dossiers zijn alleen vaak niet voldoende gevuld of geven een onvolledig beeld. In de voorbeelden van gevolgde klanten die werden overgedragen is dan ook vaak te zien dat de nieuwe hulpverlener weer bij nul begint met een eigen inschatting en eigen aanpak.

Het begrip zelfredzaamheid biedt aan de hulpverlening onvoldoende houvast

Het doel van de dienstverlening is om burgers zoveel mogelijk zelfredzaam te laten zijn en om door middel van de dienstverlening hun zelfredzaamheid te vergroten. De Inspectie constateert dat zich verschillende problemen voordoen ten aanzien van het inschatten en het versterken van de zelfredzaamheid.
Hulpverleners proberen precies de juiste aanspraak te doen op de zelfredzaamheid en eigen kracht van de cliënt: teveel hulp leidt tot onnodige afhankelijkheid en te weinig tot grotere problemen of vertragingen in het traject. De meeste gemeenten maken gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix om de zelfredzaamheid in te schatten. Deze matrix laat zien op welke leefgebieden zich problemen voordoen, maar biedt onvoldoende inzicht in de mate waarin iemand vaardigheden bezit om zelfstandig zijn weg te vinden in de gemeentelijke systemen. De matrix geeft bijvoorbeeld geen zicht op computervaardigheden, zelfreflectie en het vermogen om taken te plannen en uit te voeren. Ook geeft de matrix geen zicht op eventuele verstandelijke beperkingen. Het duurt hierdoor soms lang voordat een hulpverlener goed inzicht heeft in hoeverre iemand in staat is zichzelf te redden, met als gevolg dat de hulpverlening stagneert.

Daarbij is er geen eenduidige interpretatie van zelfredzaamheid. Hulpverleners hebben niet allemaal dezelfde definitie van zelfredzaamheid. Een vaak aangetroffen verschil is dat tussen zelfredzaam en samenredzaam. Sommige hulpverleners verstaan onder zelfredzaam dat iemand volledig zelfstandig in staat is zijn eigen leven op de rails te krijgen, terwijl anderen kijken of iemand in staat is op tijd hulp in te schakelen als het niet lukt. De verschillende inschattingen van iemands zelfredzaamheid worden, net als bij participatiemogelijkheden, niet gedeeld door hulpverleners. Ook bestaan er verschillen tussen hulpverleners in het perspectief dat ze zien voor de klant wat weer onduidelijkheid geeft voor de klant.

Niet alleen ten aanzien van inschattingen van de mogelijkheden van de klant zijn er verschillende perspectieven. Hulpverleners geven ook niet altijd dezelfde invulling aan de rol die ze vervullen voor de klant. Zo kan er, tussen hulpverleners in dezelfde functie, verschil zijn in de mate waarin ze zelf hulp verlenen aan de klant. Waar de ene hulpverlener zichzelf ziet als regisseur die zo nodig andere partijen inschakelt en het overzicht houdt, ziet de andere hulpverlener zichzelf meer als iemand die zelf ook actief ondersteuning biedt, bijvoorbeeld door mee te gaan naar afspraken.

Onvoldoende tijd van hulpverleners en klantmanagers

Ondanks alle inspanningen van hulpverleners en klantmanagers hebben veel kwetsbare burgers, gezien de complexiteit van de problemen, de geringe zelfredzaamheid en de ingewikkelde wet- en regelgeving, meer ondersteuning nodig dan ze nu krijgen. Hulpverleners en klantmanagers hebben, als gevolg van een hoge caseload, nu veelal onvoldoende tijd om klanten bij de hand te nemen en net die stap extra te zetten die nodig is om vooruit te komen. Dit geldt met name waar het gaat om participatie, maar ook op andere terreinen is te zien dat er veel tijd zit tussen verschillende stappen in de dienstverlening. Dit wordt onder andere veroorzaakt, doordat klanten niet in staat zijn taken uit te voeren die ze moeten doen en daarbij onvoldoende hulp krijgen. De tijd die hulpverleners en klantmanagers in dit onderzoek beschikbaar hadden was veelal niet voldoende om deze moeilijke groep vooruit te helpen op het terrein van participatie. Andere vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld door vrijwilligers, zijn daarbij nauwelijks aangetroffen.

2 Inleiding

Sinds de decentralisaties in 2015 zijn gemeenten in grotere mate verantwoordelijk voor zorg, ondersteuning, jeugd en participatie. Gemeenten hebben hiermee meer zeggenschap in het sociale domein gekregen en ruimere mogelijkheden om een integrale aanpak te realiseren. De decentralisaties stellen gemeenten beter in staat om beleid goed op elkaar af te stemmen en bieden kansen om de uitvoering van diensten aan burgers beter en efficiënter te organiseren. Samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen Werk & Inkomen (W&I), wonen, jeugdhulp en zorg speelt hierbij een belangrijke rol. Het succes van de decentralisaties hangt mede af van de mate waarin deze samenwerking tot stand komt.

Een belangrijk doel van de decentralisaties is het bevorderen van de participatie van kwetsbare burgers, in de vorm van bijvoorbeeld dagbesteding, vrijwilligerswerk of betaald werk. Hiervoor moet participatie goed worden ingebed in de integrale dienstverlening aan burgers die problemen hebben op meerdere leefgebieden. Uit eerder onderzoek blijkt dat diverse factoren een mogelijke bedreiging vormen voor het bereiken van een goede inbedding van participatie en inkomen in integrale dienstverlening. Volgens de Transitiecommissie Sociaal Domein bestaat het risico dat er onvoldoende aansluiting is tussen de W&I-sector en de sociale wijkteams.[1] De commissie wijst op het belang om kennis van schuldhulpverlening en (bijzondere) bijstand stevig te verankeren in het sociaal team en in de samenwerking met het taakgebied W&I. De inschatting van de commissie is namelijk dat het hebben van financiële problemen bepalend is voor het al dan niet kunnen vinden van oplossingen. Andere risico's op verhindering van een integrale aanpak komen voort uit de mate van samenwerking binnen en de kwaliteit van wijkteams. Er zou sprake zijn van onvoldoende budget, capaciteit en/of kennis bij de teamleden van wijkteams en daarnaast onduidelijkheid over taakafbakening, mandatering en/of verantwoordelijkheden.[2] Deze omstandigheden kunnen ervoor zorgen dat de beoogde integrale dienstverlening niet goed van de grond komt.

Het onderzoek dat de Inspectie SZW heeft verricht, is voortgekomen uit de benoemde risico's en gesignaleerde omstandigheden en wil meer inzicht bieden in de mechanismen die spelen bij de inbedding van W&I. Allereerst richt het zich nadrukkelijk op de wijze waarop W&I is gepositioneerd binnen de keten van integrale dienstverlening. Het gaat daarin verder dan alleen de constatering of W&I onderdeel uitmaakt van de dienstverlening, maar beoogt inzicht te geven in de wijze waarop dit gebeurt en wat belemmerende en bevorderende factoren hierbij zijn. Daarnaast is het onderzoek gericht op de ervaring van de klant. Centraal staat de mate waarin hij/zij de door gemeentes beoogde integraliteit ervaart en de mate waarin hij/zij wordt gestimuleerd om zelf initiatief te nemen. Tot slot is gekeken naar het effect van de dienstverlening in termen van vooruitgang op de leefdomeinen participatie en financiën.

De Inspectie heeft dit gedaan aan de hand van het volgen van klanten uit twee groepen met multiproblematiek in drie grote gemeenten. In deze gemeenten zijn gedurende negen tot twaalf maanden achttien daklozen en zeventien gezinnen gevolgd. Zij zijn, over het algemeen, geselecteerd op het moment dat ze een beroep deden op ondersteuning van de gemeente en vervolgens elke drie maanden geïnterviewd. Ook is uitgebreid gesproken met hun hulpverleners, zowel vanuit het domein W&I als vanuit het domein zorg en zijn er gesprekken tussen klanten en hulpverleners geobserveerd. Ten slotte zijn groepsgesprekken met hulpverleners gevoerd om de bevindingen van het onderzoek te toetsen en aan te vullen. Zie voor een uitgebreide onderzoeksverantwoording bijlage A.

[1] Derde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein "Mogelijk maken wat nodig is"

[2] Divosa & Movisie (2014). Factsheet Werk en inkomen in sociale (wijk)teams. 9 december 2014. Geraadpleegd 15 juli van http://www.divosa.nl/publicaties/divosamovisie-factsheet-werk-en-inkomen-sociale-wijkteams.

De gekozen onderzoeksaanpak heeft waardevolle verhalen opgeleverd van 35 burgers die kampen met complexe problemen op meerdere leefgebieden. Deze verhalen geven een goed inzicht in de ervaringen van deze burgers met de dienstverlening van de gemeente en de mechanismen die ertoe leiden dat er wel of geen vooruitgang is geboekt op het terrein van W&I. Voor de presentatie van de bevindingen is gekozen voor een verhalend eindrapport. De verhalende vorm maakt de knelpunten in de dienstverlening treffend inzichtelijk, geeft ruimte voor de perspectieven van zowel klanten als hulpverleners en past bij het longitudinale karakter van het onderzoek.
Dit rapport is opgezet aan de hand van twee verhalen: dat van één moeder, Myriam, en van één dakloze, Kenny. Deze twee verhalen zijn niet toevallig gekozen. De Inspectie heeft allereerst de 35 cases geanalyseerd en daaruit de belangrijkste conclusies getrokken. Vervolgens is gekeken welke verhalen van de deelnemers aan het onderzoek deze conclusies het beste illustreren. De conclusies die worden getrokken aan de hand van Myriams en Kenny's verhaal zijn dus niet uitsluitend gebaseerd op hun verhalen, maar op de rode draden uit het onderzoek onder alle gezinnen en op de groepsgesprekken met hulpverleners van de onderzochte gemeenten. De gepresenteerde verhalen zijn authentiek. Er zijn geen elementen toegevoegd of veranderd, bijvoorbeeld om de conclusies van het onderzoek te verhelderen. Wel zijn er kleine aanpassingen gemaakt in de kenmerken om te voorkomen dat zij herkenbaar zijn. Omdat de aanpak van de drie onderzochte gemeenten op sommige punten verschilt, zijn de twee centrale verhalen op onderdelen aangevuld met enkele verhalen van gezinnen en daklozen afkomstig uit andere gemeenten. Het voorliggende rapport geeft daarmee een volledig overzicht van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek.

In het volgende hoofdstuk zullen allereerst de bevindingen over de plek van werk en inkomen in de dienstverlening aan gezinnen met multiproblematiek worden weergegeven. In het tweede hoofdstuk komen de bevindingen ten aanzien van de dienstverlening aan dak- en thuislozen aan bod. Het rapport wordt afgesloten met een conclusie over de inbedding van werk en inkomen in integrale dienstverlening in het algemeen.

3 Gezinnen

De Inspectie heeft in drie grote gemeenten zeventien gezinnen met multiproblematiek gevolgd. In zestien gevallen is de, alleenstaande, moeder geïnterviewd en in een geval de vader. In een periode van negen tot twaalf maanden zijn de gezinnen drie keer face-to-face geïnterviewd evenals hun hulpverleners.[3] Daarnaast zijn er gesprekken geobserveerd tussen de hulpverlener en het gezin. Afsluitend aan de periode van interviews is er in elke gemeente een groepsgesprek gehouden met betrokken hulpverleners. In deze gesprekken zijn de bevindingen getoetst en waar nodig genuanceerd en aangevuld. Voor een uitgebreide toelichting op het onderzoek, zie bijlage A.

In dit hoofdstuk geeft de Inspectie de belangrijkste conclusies van het onderzoek onder gezinnen weer. Dit wordt gedaan aan de hand van de verhalen van drie van de deelnemers aan het onderzoek: Myriam, Gerda en Deniz. Het verhaal van Myriam vormt de kern van het rapport. Gerda's en Deniz' verhaal vullen het verhaal van Myriam aan wanneer belangrijke conclusies uit het onderzoek niet worden geïllustreerd door Myriams verhaal. Dit geldt met name waar het gaat over de samenwerking tussen hulpverleners, aangezien die in elke gemeente anders is georganiseerd. In twee gemeenten zijn klanten van wijkteams gevolgd en in een gemeente klanten die worden geholpen door casemanagers die zijn verbonden aan de sociale dienst. Deze specifieke vorm van ondersteuning is beschikbaar voor gezinnen met voornamelijk grote financiële problemen. In de praktijk blijken deze gezinnen ook vaak allerlei andere problemen te hebben, waardoor de kenmerken van de gevolgde gezinnen in de drie gemeenten niet erg van elkaar verschillen.

Het verhaal van Myriam is niet toevallig gekozen. De Inspectie heeft allereerst de zeventien cases geanalyseerd en daaruit de belangrijkste conclusies getrokken. Vervolgens is gekeken welk verhaal van de deelnemers aan het onderzoek deze conclusies het beste illustreert en dat is het verhaal van Myriam. De conclusies die worden getrokken aan de hand van Myriams verhaal zijn dus niet uitsluitend gebaseerd op haar verhaal, maar op de rode draden uit het onderzoek onder alle gezinnen en op de groepsgesprekken met hulpverleners van de onderzochte gemeenten. Zoals gezegd zijn de hieronder gepresenteerde verhalen zijn authentiek. Er zijn geen elementen toegevoegd of veranderd, bijvoorbeeld om de conclusies van het onderzoek te verhelderen. Wel zijn er kleine aanpassingen gemaakt in de kenmerken van Myriam, Gerda en Deniz om te voorkomen dat zij herkenbaar zijn.

Elk hoofdstuk start met het verhaal van Myriam. Zij is van begin maart 2016 tot begin februari 2017 gevolgd. Naast Myriam is gesproken met haar hulpverleners van het wijkteam. Het gaat om Bart, een reguliere medewerker van het wijkteam, en Karin, een stagiaire. Ook is Ron geïnterviewd. Hij is Myriams klantmanager werk.

3.1 Myriam

De wens voor een ander leven

Myriam is een alleenstaande moeder van Turkse herkomst. Ongeveer tien jaar geleden is Myriam door haar huwelijk met een Turks-Nederlandse man naar Nederland gekomen. De relatie bracht haar echter niet wat ze ervan hoopte. Haar man gokte en een aantal jaar geleden is ze van hem gescheiden vanwege zijn gokverslaving. Dit was voor haar een zware tijd waarin er ook mensen aan de deur kwamen om de gokschulden van haar man te innen. Ze voelde zich niet veilig in haar flat en is uiteindelijk verhuisd, zodat ze een nieuwe start kon maken: "Ja ik was bang. Misschien komt er iemand die mijn dochter meeneemt om geld te vragen: eerst mijn geld terug dan je dochter terug. Ja, ik was heel erg bang."

[3] Hulpverleners zijn zowel medewerkers van werk en inkomen als medewerkers van de sociale wijkteams.

Myriam woont in een buitenwijk van een grote stad met haar dochter Fayha van tien. Hoewel ze het een prettige buurt vindt, is Myriam niet tevreden over haar appartement. Het heeft maar één slaapkamer, waardoor ze met haar dochter op een kamer moet slapen. Myriam gunt haar dochter een eigen kamer, zeker nu zij ouder wordt. Wat ze ook mist, zijn kinderen in de buurt waarmee Fayha kan spelen. Voor zover Myriam weet, woont er alleen een jongetje van vier in het complex. Ze heeft wel eens geprobeerd met de moeder en het jongetje af te spreken, maar dit was geen succes. Het jongetje zat steeds aan het speelgoed van Fayha en maakte het stuk. Ook kon ze minder goed opschieten met zijn moeder dan ze had gehoopt. Myriam zou graag afspreken in het park met andere moeders, terwijl hun kinderen samen spelen.

> *Myriam: In het begin was ik blij. Hè hè, ik heb een buurvrouw, dan kan ik gewoon samen iets doen. Zij heeft een zoon van vier jaar. Hij is kleiner dan Fayha, maar ik zei toch: "De kinderen kunnen eventjes hier achter in het park samen spelen". Ik wil niet alleen met Fayha naar het park, dan gaat zij spelen en ik blijf gewoon stil. Ik wil toch met iemand gaan. Fayha gaat dan spelen en wij kunnen gewoon kletsen.*

Myriam heeft een bijstandsuitkering en geen werk of dagelijkse activiteiten. Ze brengt en haalt Fayha van school en is verder het grootste deel van de dag thuis. Ze zit dan meestal op de bank in haar kleine woonkamer. Ook slaapt ze veel. Ze is somber en neerslachtig en heeft last van haar nek en haar rug. Als ze mocht kiezen, zou ze graag een opleiding tot manicure volgen.

Vanwege haar schulden en depressie en omdat ze een kind heeft dat mogelijk last heeft van de situatie, is Myriam door haar klantmanager Ron doorverwezen naar het wijkteam. Hij heeft haar aangemeld bij het centrale aanmeldpunt. Ook volgens de medewerkers van dit aanmeldpunt kon Myriam het beste door het wijkteam worden geholpen. Myriam is vervolgens ongeveer 1,5 jaar, vanaf oktober 2015, begeleid door een medewerker van het team, Bart, en twee stagiaires, Karin en Debby.

Myriams sociale netwerk bestaat voornamelijk uit een zus in haar eigen woonplaats en een vriendin in een andere woonplaats. Myriam geeft aan regelmatig eenzaam te zijn en graag meer contact te willen. Ze maakt steeds allerlei plannen om meer de deur uit te komen en andere mensen te ontmoeten. Zo wil ze een nieuwe fiets, zodat ze kan gaan fietsen met Fayha. Ook zou ze graag gaan kickboksen. Hoewel haar ideeën vaak concreet zijn, lukt het haar toch niet om echt tot actie over te gaan. Het blijft meestal bij het maken van plannen en dromen over een betere toekomst. Myriam is teleurgesteld over wat het leven haar heeft gebracht. Toen ze naar Nederland kwam, hoopte ze op een gezin met drie kinderen en een fijn leven. Ze vindt het moeilijk om te zien dat anderen dit wel hebben:

> *Myriam: Ik weet niet, ik wil gewoon soms, ik kijk naar mensen [...]. Hun huis is altijd netjes en die gaan naar buiten naar mensen en naar school, en gaan met hun kinderen autorijden, fietsen. Ik zeg: "Waarom kan ik niks?" Ik kan niet zo doen: het huis schoonmaken, netjes, naar buiten gaan, boodschappen doen, eten.*
>
> *Interviewer: U zou dat ook graag willen?*
>
> *Myriam: Ik wil, ik voel het, ik ben een hele slechte moeder. Ik heb geen zin in om koekjes te bakken, geen zin.*
>
> *Interviewer: U heeft geen energie om dingen te doen met Fayha?*
>
> *Myriam: Ja, ik, ik zie alles zwart. Ik hoef niet eten te maken, ik hoef niet koekjes te bakken, die kan ik gewoon van buiten halen, koekjes.*

Financieel is Myriams situatie, begin 2016, stabiel. Ze heeft geen of nauwelijks schulden meer. In het verleden was er sprake van een grote schuld bij de belastingdienst, maar die lijkt onder controle. Myriam kan zelf echter niet precies uitleggen hoe het zit met haar schuld. Ook brieven die ze ontvangt begrijpt ze niet altijd goed. Haar Nederlands is niet vloeiend en ze heeft moeite met het lezen van bijvoorbeeld de post.

Myriam heeft vroeger gewerkt en zou dit graag weer doen. In mei 2016 vindt ze zelfstandig een baan in een café. Dit is drie avonden in de week, op vrijdag, zaterdag en zondag, van 18.00 uur tot 1.00 uur. Doordat het lichamelijk zwaar is en ze haar dochter dan weinig ziet, raden de psycholoog en de medewerker van het wijkteam haar echter af om deze baan aan te nemen. Myriam begrijpt dit, maar vindt het erg jammer.

In het laatste gesprek met Myriam, in februari 2017, is ze bezig met een kleine verbouwing van haar huis: er wordt een extra slaapkamertje gemaakt voor Fayha. Ook heeft ze medicijnen gekregen van haar psychiater. Ze voelt zich nu rustiger, maar ze blijft heel moe. En nog steeds is ze bezig met het plannen van activiteiten:

> *Interviewer: Ja? En heeft u geprobeerd een sport te zoeken? Of naar yoga te zoeken?*
>
> *Myriam: Ik heb, zeg maar, gevraagd hier. Hij zegt doe maar gewoon iets in jouw buurt.*
>
> *Interviewer: En waar heeft u dat gevraagd?*
> *Myriam: Hier bij bewegingsles. Maar helaas [...] geen activiteit.*
>
> *[...]*
>
> *Myriam: En nu ik als ik met deze klaar ben.... Dat ik heb geen tijd, ik moet zoveel dingetjes zelf doen. Dan ga ik naar een ander buurtcentrum, zeg maar.*
>
> *[...]*
>
> *Interviewer: Dus nadat de verbouwing klaar is gaat u dan...*
>
> *Myriam: Het is een beetje ver weg, maar ja ik kan niets doen.*

Vooruitgang, maar nog steeds eenzaam en weinig om handen

Myriams situatie is door de hulp van het wijkteam verbeterd. Haar schuld lijkt onder controle. Karin, de stagiaire van het wijkteam, heeft contact gehad met de schuldhulpverlening en een afspraak gemaakt met de sociale raadslieden om te kijken hoe het ervoor stond met de schuld bij de belastingdienst. Ook heeft Myriam via Karin hulp gekregen van een psycholoog. Verder heeft Karin geprobeerd het contact tussen Myriam en haar ex-man te verbeteren. Deze relatie is echter niet veranderd. Hij komt nog steeds niet altijd op zijn afspraken en zowel Karin als Bart zijn er niet in geslaagd contact met hem te leggen. Karin heeft verder gekeken hoe het met Myriams dochter gaat en of zij hulp nodig heeft. Ten aanzien van participatie is zeer weinig veranderd. Myriam zit nog steeds voornamelijk thuis op de bank en verlangt naar contacten met anderen en bezigheden om haar dagen te vullen.

In de onderstaande paragrafen wordt uiteengezet waarom het voor Myriam lastig was om participatie te realiseren. Dit wordt gedaan aan de hand van een vijftal knelpunten die Myriams vooruitgang belemmeren: de beperkingen van Myriam zelf, problemen bij het vergroten van de zelfredzaamheid, problemen in de wet- en regelgeving en problemen als gevolg van de beperkte hulpmiddelen van haar hulpverleners en knelpunten gelegen in de samenwerking tussen hulpverleners.

3.2 Waarom het voor Myriam moeilijk is om verder te komen

Een beperkt doenvermogen

Myriam verlangt naar een daginvulling die haar buiten de deur brengt en in contact met anderen. De eerste obstakels die ze tegenkomt op haar pad naar meer participatie zijn gelegen in haarzelf. Als ze net is aangemeld bij het wijkteam, ervaart ze diverse problemen die meteen om inzet vragen. Zo heeft ze schulden en is ze erg depressief. Ze slaapt het grootste deel van de dag en vindt het moeilijk om dingen op te pakken. Deze klachten zorgen er ook voor dat ze niet toekomt aan participatie. De medewerker van het wijkteam geeft de financiële en psychische problemen voorrang om zo een stabiele situatie te creëren. Vanuit deze situatie kan Myriam dan, naar verwachting, weer zelf aan de slag.

Vervolgens maakt Myriam allerlei plannen om te gaan participeren. Ze bespreekt met haar hulpverlener op verschillende momenten acties die ze zal ondernemen om te gaan sporten, vrijwilligerswerk te doen en activiteiten te bezoeken. Toch heeft ze steeds excuses om geen gevolg te geven aan deze acties. Haar 'doenvermogen' (zie kader) lijkt te beperkt:

> *Myriam: Ja, ik wil graag, maar van binnen wil ik alles doen, maar toch... die energie heb ik niet. Als ik bijvoorbeeld een beetje stofzuig in huis, of boodschappen doe, dan ben ik de volgende dag moe.*

WRR "Weten is nog geen doen" (2017)

Myriams onvermogen om 'te doen' komt aan bod in een recent rapport van de WRR "Weten is nog geen doen". De WRR maakt hierin onderscheid tussen het denkvermogen en doenvermogen van mensen. Het doenvermogen omvat het vermogen om plannen daadwerkelijk uit te voeren, om een doel te stellen, in actie te komen, vol te houden en om te kunnen gaan met verleiding en tegenslag. De WRR stelt dat bepaalde persoonskenmerken ertoe leiden dat mensen minder makkelijk in staat zijn om hun situatie actief te verbeteren. Temperament, mate van zelfcontrole en overtuigingen hangen allemaal samen met het vermogen om problemen aan te pakken. Mensen die van nature geneigd zijn om problemen uit de weg te gaan, moeite hebben met zelfcontrole en pessimistischer zijn, hebben het moeilijker om zelfredzaam te zijn. Wanneer er ook nog sprake is van stress, zoals ook bij veel van de geïnterviewde moeders in het onderzoek het geval is, wordt het nog moeilijker om de juiste keuzes te maken en zelfcontrole aan de dag te leggen.

Zelfs wanneer Myriam eerste concrete stappen richting participatie zet, leidt dit uiteindelijk vaak niet tot actie. Zo heeft ze zich op de wachtlijst voor fietsles laten zetten, maar het komt niet tot deelname aan de les. Als ze aan de beurt is, zegt ze dat het niet uitkomt en laat ze zich opnieuw op de wachtlijst plaatsen:

> *Myriam: Ja. Ik stond op de wachtlijst. Toen ben ik een paar dagen geleden, na de kerstvakantie, ben ik geroepen. Ja. En ik zeg toch ik moet toch even nog wachten.*
>
> *Interviewer: En waarom zou het beter zijn om even te wachten?*
>
> *Myriam: Ja, omdat ik kan niet zoveel dingetjes tegelijk doen. Nee. Ik word heel erg moe...*

Hoewel het Myriam vaak niet lukt om haar plannen te verwezenlijken, is het haar wel gelukt om een baan te vinden en om een verbouwing van haar huis te organiseren. Haar zelfredzaamheid is soms groter dan verwacht en op andere momenten minder groot dan gedacht.

Taalproblemen en zorg voor haar dochter

Bij Myriam spelen ook taalproblemen die er mede toe leiden dat ze onzeker is over of ze alles wel goed begrepen heeft. Zo komt ze, als Karin haar bezoekt, met een stapeltje brieven waarvan ze niet goed weet wat ze er mee moet: bewaren of weggooien. Sommige van deze brieven zijn al enkele jaren oud. Ook over de schuld bij de belastingdienst blijft ze onzeker. Ze zou graag willen dat Bart nog een laatste keer controleert of de afbetaling van deze schuld nu wel echt geregeld is.

Ook de zorg voor Fayha belemmert Myriam soms om te participeren. Zo is de baan die ze heeft gevonden voor drie avonden in het weekend. Dit betekent dat ze haar dochter veel minder zal zien. Karin benadrukt dat dit misschien niet prettig is voor Myriams dochter: "Want hoe ik Fayha altijd zie, ze wordt altijd helemaal enthousiast als ze over u gaat praten, dus dat zou voor haar ook wel pijnlijk zijn om u het hele weekend te moeten missen."

Ook bij andere moeders in het onderzoek is te zien dat ze moeite hebben om zelfredzaam te zijn. Dit is niet alleen als gevolg van depressie of taalproblemen. Sommige moeders komen te laat in actie of weten niet goed hoe ze bepaalde problemen op moeten lossen. Ook is er bij sommige moeders sprake van, het vermoeden van, een lichtverstandelijke beperking. Voor sommige moeders geldt ook dat, wanneer de situatie stabiel lijkt, dit evenwicht erg kwetsbaar is. Het is voor hen moeilijk om het nieuwe evenwicht in stand te houden. Zo is er een moeder die na afloop van een succesvol afgerond traject schuldhulpverlening aangeeft dat ze eigenlijk het overzicht alweer begint te verliezen. Een andere moeder moet voor de tweede keer binnen tien jaar een beroep doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen, omdat ze opnieuw schulden heeft gemaakt van enkele tienduizenden euro's.

3.3 De onduidelijkheid rondom eigen regie en zelfredzaamheid

Sinds de decentralisaties is de nadruk in de dienstverlening sterker komen te liggen op het stimuleren van de eigen kracht en de eigen regie van de klant. Zijn/haar zelfredzaamheid moet worden vergroot, zodat de klant zelf verder kan en niet afhankelijk blijft van hulp. Dit geldt ook voor Myriam. Hulpverleners denken echter niet altijd hetzelfde over haar mogelijkheden, de betekenis van zelfredzaamheid en over hun taak in het vergroten en ondersteunen van Myriams zelfredzaamheid.

Eigen regie in de dienstverlening

Bart en Karin, van het wijkteam, en Ron, Myriams klantmanager, nemen Myriams wensen alle drie zeer serieus en betrekken haar bij de plannen die ze met haar hebben. Ze vragen wat Myriam graag zou willen en bespreken met haar de mogelijkheden om dit te realiseren. Regelmatig wordt er echter ook bijgestuurd op Myriams ambities. Bijvoorbeeld wanneer Myriam wil werken of vrijwilligerswerk wil doen, geven zowel Ron als Karin aan dat dit nog te hoog gegrepen is. Myriams wensen voor een nieuwe woning worden door Karin in een meer realistisch perspectief geplaatst. Door de wachttijd voor een woning is het niet waarschijnlijk dat Myriam op korte termijn een ander huis vindt.

Aandacht voor eigen kracht

Myriam wordt op verschillende momenten aangesproken op haar eigen kracht. Ze wordt door Karin bijvoorbeeld gevraagd zelf de stap te nemen om sportles te organiseren en een nieuwe fiets te regelen. Het is niet duidelijk in hoeverre Myriam ook in staat is deze acties te ondernemen. Zoals eerder beschreven, stranden haar pogingen bij goede voornemens.

De verschillende inschattingen van zelfredzaamheid

Er treden verschillen op tussen de hulpverleners op het moment dat het gaat over de mate waarin ze Myriam voldoende zelfredzaam achten om haar eigen wensen te realiseren en, daaraan gerelateerd, de bijdrage die zij willen leveren aan de realisatie van Myriams wensen. Hoewel alle betrokken hulpverleners de Zelfredzaamheidsmatrix[4] invullen, verschilt hun interpretatie hiervan als het gaat om de mate waarin Myriam in staat is dingen zelf op te pakken. Dit is vooral duidelijk te zien bij Bart en Karin. Karin vraagt Myriam aan de ene kant om dingen zelf te doen, zoals het zoeken naar een nieuwe fiets. Aan de andere kant biedt Karin ook veel ondersteuning: ze neemt haar brieven met haar door, denkt mee over geschikte activiteiten en biedt aan om mee te gaan naar deze activiteiten of om samen het woonservicepunt te bezoeken om de mogelijkheden tot woningruil te inventariseren. Bart heeft juist de overtuiging dat Myriam meer zelfredzaam is dan ze doet voorkomen en dat ze uiteindelijk zelf wel weer aan de slag zal gaan en zo niet, dan kijkt hij dan weer verder:

> *Interviewer: En hulp bij haar administratie? Want dat deed je bij haar volgens mij ook. Je ging haar brieven doorkijken.*
>
> *Bart: Ja, maar dat was volgens mij niet de hulpvraag van moeder zelf, is meer geweest om even te checken of alles loopt en hoe het eruitziet. Dat had toen te maken met: hebben we nu wel of niet over schulden. Dus hoe zorgwekkend is de situatie. Dat was even de reden om wat meer te kijken naar haar administratie.*
>
> *Interviewer: Ja, de laatste keer dat ik daar was met Karin kwam ze wel met een stapeltje brieven die ze niet had begrepen.*
>
> *Bart: Dan ben ik even heel kort door de bocht: dat is even niet mijn probleem. Het is wel haar probleem. Alleen, wat zij nu doet is: jij moet kijken voor mij. En daarbij stap ik heel even bij haar weg, daarom zeg ik ook: ik wil echt dat ze doorgaat met de psycholoog. Zij moet in haar kracht komen. Dat betekent: ik ga niet voor haar die brieven oplossen, dat moet ze zelf doen. Ik ben eventjes de harde werkelijkheid aan het neerzetten bij haar. Tot hier en dan stop. Ze moet het verder zelf doen. Dus dat betekent dat ze gewoon zelf de post moet openmaken. En dat doet ze eigenlijk ook, daar zijn ook signalen van. Ze komt er wel mee aan, maar als we er niet zijn dan heeft ze het ook wel zelf gedaan en geordend. Dus ze kan het. Het is voor mij dat stukje motivatie: blijf doorzetten en ga niet terugvallen.*
>
> *[...]*
>
> *Interviewer: Jij bent van: als zij daadwerkelijk op zichzelf is aangewezen, dan gaat ze ook zelf wel weer aan de gang.*
>
> *Bart: Ja. Nou ja, of niet, maar dat blijkt dan wel weer. En dan gaan we daarvandaan door. Maar ik vind dat het moet blijken vooral eerst. Want dat heb ik eigenlijk nog niet genoeg teruggezien dat zij het niet kan. Ze kan heel veel wel, zie ik, en dan is ze gewoon onzeker. Dat is een kwestie van nu de actie nemen dat zij wel zeker van zichzelf gaat worden en het gewoon gaat doen.*

Hoewel Karin bereid lijkt om Myriam meer ondersteuning te bieden, komt dit niet van de grond. Myriam maakt met Karin afspraken over deelname aan vrijwilligerswerk, sporten en het bezoeken van een buurthuis. Karin verwijst Myriam door, maar als Myriam afspraken niet nakomt, wordt daar verder geen gevolg aan gegeven. Karin biedt wel aan om een keer met Myriam mee te gaan om een eerste drempel te overwinnen, maar door ziekte van Karin en het einde van haar stage komt het hier uiteindelijk niet van.

---

[4] De Zelfredzaamheid-Matrix brengt de mate van zelfredzaamheid van de cliënt in kaart op verschillende leefgebieden. De matrix kan worden gebruikt bij de intake van klanten, maar ook om de voortgang van een traject te meten. De Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) toetst de zelfredzaamheid op de leefgebieden inkomen, werk & opleiding, tijdsbesteding, huisvesting, huiselijke relaties, geestelijke gezondheid, lichamelijke gezondheid, middelengebruik, vaardigheden bij activiteiten van het dagelijks leven (ADL), sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en justitie. Per leefgebied laat de matrix zien in welke mate iemand zelfredzaam is.

Karin geeft ook zelf aan dat er verschillen zijn tussen hulpverleners uit het wijkteam als het gaat om de reikwijdte van de ondersteuning aan de klant:

> *Karin: [...] Of dat vrijwilligerswerk, ik wil wel iets doen, maar wat doe jij dan? Of kijk eerst wat kan je zelf, en wat verlang je ook van mij? Wat heb je van mij nodig om te kunnen doen? De ene hulpverlener is daar heel erg in van het is van jou, dus doe jij dat maar. De ander die pakt helemaal op en ik probeer het een beetje in het midden te laten.*

In een groepsgesprek met hulpverleners uit het wijkteam van Myriam komt ook naar voren dat de opvattingen over zelfredzaamheid en de manier waarop je dit stimuleert tussen hulpverleners verschillen. Dit ligt niet alleen aan de persoon, maar ook aan de achtergrond van de professional. Het wijkteam bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende organisaties die op een andere manier werken. Die werkwijze nemen ze mee. Tijdens het groepsgesprek met de hulpverleners ontstaat een discussie over de betekenis van zelfredzaamheid. Terwijl de ene hulpverlener zelfredzaamheid ziet als 'zelfstandigheid' waarbij de cliënt alles alleen moeten kunnen doen, ziet de ander zelfredzaamheid meer als 'de weg naar de hulpverlening kunnen vinden'. Een deelnemer concludeert dat zelfredzaam zijn voor een deel van de gezinnen een utopie is:

> *Hulpverlener: Onze gezinnen, ze kunnen misschien niet eens... ze kunnen niet eens hun weg vinden in deze samenleving. Dus hoe ben je dan zelfstandig? Dus dan ben je juist bezig om hen écht zelfredzaam te maken om ergens hun hoofd boven water te houden. Want bij sommige gezinnen wordt gedreigd met uithuisplaatsing. Ze hebben geen inkomen of niet voldoende inkomen: dan is zelfstandigheid echt ver te zoeken, dan ben je alleen bezig zodat ze zichzelf echt kunnen redden met hun gezin dan. Om door de dag heen te komen.*

Beperkte inzet van eigen netwerk of vrijwilligers

Een manier om de, vaak beperkte, eigen kracht van de moeders te ondersteunen is het gebruik van hun sociale netwerk. Hoewel dit geen expliciet onderwerp van het onderzoek was, valt het op dat dit weinig gebeurt. In het geval van Myriam is het eigen netwerk beperkt. Ze heeft haar vriendin en haar zus en daarnaast incidenteel contact met de buurvrouw. In de gesprekken met Myriam en haar hulpverleners gaat het echter niet over of en hoe Myriam deze contacten in kan zetten. Ook in het gesprek dat Myriam met Karin heeft, wordt er nauwelijks gepraat over hulp van familie of bekenden.

3.4 De complexiteit van wet- en regelgeving

Een ander knelpunt in het nemen van eigen regie en initiatief door klanten is de complexiteit van de regelgeving.[5] In het verhaal van Myriam kwam dit niet aan de orde, maar Gerda heeft hier wel mee te maken. Gerda is een van oorsprong Antilliaanse vrouw van veertig jaar. Ze is alleenstaand moeder van drie kinderen, twee tieners en een peuter. Gerda is afgekeurd voor werk vanwege lichamelijke klachten. Zij ontvangt een uitkering van het UWV. Gerda heeft schulden en krijgt hiervoor budgetbeheer. Ze heeft al eerder in schuldhulpverlening gezeten. Gerda is huisvrouw en heeft naast haar familie niet veel contacten. Ze heeft stress door schulden en is soms depressief, mede door haar moeilijke jeugd. Zij voelt zich eigenlijk niet thuis in Nederland en hoopt terug te keren naar haar geboorteland, zodra zij de schulden heeft afbetaald. Gerda en haar dochter hebben gezondheidsproblemen. Hierdoor hebben ze recht op een tegemoetkoming in de verwarmingskosten in de vorm van bijzondere bijstand. Gerda heeft dit zelf aangevraagd, maar door een fout bij de gemeente krijgt ze alleen een tegemoetkoming toegekend voor haar dochter en niet voor haarzelf. Gerda moet hierdoor bezwaar indienen.

[5] Voor zowel de gezinnen als de daklozen geldt dat de focus van het onderzoek lag op de beleving en ervaring van klanten en hulpverleners. Er is niet getoetst in hoeverre hetgeen zij aangeven ten aanzien van de dienstverlening in lijn is met wet en regelgeving of het beleid van de desbetreffende gemeente.

Waar Gerda eerst in staat was om zelf haar zaken met de gemeente te regelen, zorgt deze extra drempel ervoor dat ze weer terugvalt op haar hulpverlener:

> *Hulpverlener: Het [warmtetoeslag] is voor dochter toegewezen en voor haar afgewezen, maar dat heeft ermee te maken dat gemeente veel foutjes maakt, want het was eerst afgewezen omdat er geen rapportage van de GGD aanwezig was, maar die rapportage was er wel [...].*
>
> *[...]*
>
> *Interviewer: En heb je zelf aanvraag gedaan of zij eerst zelf en daarna jij?*
>
> *Hulpverlener: Zij kan daar best heel veel zelf in maar dan krijgt ze de afwijzing en dan ben ik aan de slag gegaan. Ik ben zelf de rapportage van de GGD gaan halen en ik heb die gescand en naar haar gemaild [...], omdat ze niet kan scannen thuis.*

Ook de voorwaarden om toegang te krijgen tot schuldhulpverlening zijn een goed voorbeeld van de complexe regelgeving. De eisen hiervoor zijn streng en doen een beroep op vaardigheden die de moeders met schulden vaak niet hebben, zoals een goed overzicht maken van de financiële administratie.

3.5 De beperkte hulpmiddelen van hulpverleners en klantmanagers

Zoals hierboven beschreven zijn er diverse obstakels gelegen in Myriams problematiek, haar situatie en haar zelfredzaamheid die ervoor zorgen dat het niet makkelijk is voor haar om te gaan participeren. Deze zelfredzaamheid wordt nog verder beperkt door de complexe regelgeving. Er zijn echter ook obstakels gelegen in de caseload en kennis van de hulpverleners van het wijkteam die Myriam begeleiden.

Tekort aan tijd

Naast hulp van Karin, Debby en Bart van het wijkteam, krijgt Myriam ook begeleiding van de afdeling werk en inkomen. Ze heeft hier een klantmanager, Ron, die haar in principe eens per jaar ziet. Ron heeft een caseload van 350 klanten. Hij heeft daardoor geen tijd om mensen bij de hand te nemen om ze over een drempel te helpen. Ook Bart geeft aan dat hij te weinig tijd heeft. Hij is een relatief hoogopgeleide, en daarmee duurdere, hulpverlener. Hij is er, volgens zijn eigen taakopvatting, met name voor stabilisatie van crisissituaties. Als de situatie stabiel is, in het geval van Myriam als de schulden zijn geregeld en ze onder begeleiding is van een psycholoog, trekt hij zich terug. Zijn tijd is, letterlijk, te kostbaar om mensen nog bij de hand te nemen en dagbesteding te organiseren.

Knelpunten met betrekking tot de sociale kaart

Stagiaire Karin wil Myriam wel helpen om te gaan participeren. Maar zij kent vooral activiteiten in andere buurten en niet zo zeer in Myriams buurt. Dit is lastig voor Myriam, omdat het openbaar vervoer te duur is en ze geen fiets heeft waar ze makkelijk op fietst. Ze zoekt dus eigenlijk activiteiten in haar eigen omgeving. Ook uit het groepsgesprek met hulpverleners uit het wijkteam blijkt dat ze soms onvoldoende kennis hebben van de sociale kaart als het gaat om participatie. De initiatieven die er in buurten zijn, wisselen veel en zijn ook niet altijd even constant bemenst. Hierdoor is het lastig voor medewerkers uit het wijkteam om mensen door te verwijzen:

> *Interviewer: We hadden het er meer over of het voor jullie makkelijk is om zeg maar... ik heb begrepen dat jullie eerst de stabilisatie, de relatie, schuldhulp, veiligheid etc.: dat is voorop. [...] Dus jullie zien een soort van chronologische volgorde wel daarin. Maar stel, de tweede stap is toch om richting meer activering, meer sociale contacten te gaan. En weten jullie dan welke stappen jullie moeten ondernemen om dat te realiseren? Hebben jullie een beeld van: dat is eigenlijk de voorziening etc.?*

Hulpverlener: Redelijk. Maar dat wijzigt ook heel veel. Het is dan weer van: dat is een goed initiatief. En dan ga je er weer naartoe en dan bel je met ze en dan: o, het is weer veranderd. Of de naam is weer anders. dus het is… oké. Of niet genoeg aanmeldingen, of het stopt omdat er te weinig mensen kwamen. Of het gaat beginnen weer met het nieuwe jaar, weet je?

3.6 Moeizame samenwerking tussen hulpverleners en klantmanagers

Een volgend obstakel in de realisatie van Myriams wensen om te participeren is gelegen in de samenwerking tussen verschillende partijen. Dit gaat zowel om de samenwerking tussen werk en inkomen en het wijkteam, als samenwerking binnen de afdeling werk en inkomen en binnen het wijkteam.

Spanning tussen handhaven en helpen

In de gemeente waar Myriam woont, bestaat de samenwerking tussen werk en inkomen en het wijkteam hoofdzakelijk uit de aanwezigheid van een aantal specifieke klantmanagers bij casusoverleggen van het wijkteam. Zij vormen de brug naar de afdeling werk en inkomen en kunnen adviseren over mogelijkheden op het terrein van participatie en inkomen. Om te voorkomen dat medewerkers worden gedwongen fraude te rapporteren, worden alle casussen anoniem ingebracht. Er is geen sprake van een in de organisatie ingebedde samenwerking op het niveau van de individuele klant, maar meer van een vraagbaak die kennis op het terrein van werk en inkomen inbrengt in het wijkteam. In een groepsgesprek geven de hulpverleners van het wijkteam aan dat ze het prettig vinden dat de kennis over participatie op deze manier is ingebracht in het wijkteam. Tegelijkertijd valt op dat thema's als fraude en handhaving voor spanning zorgen. Dat leidt tot gebrek aan vertrouwen tussen hulpverleners met verschillende rollen. Ook Ron voelt dit wantrouwen bij Bart:

Interviewer: Dus Bart vindt het niet zo fijn eigenlijk.

Ron: Nee, hij heeft het gevoel dat hij niet vrijuit kan praten, bang dat als hij iets zegt […] in aanwezigheid van een klantmanager van werk en inkomen dat het opgepakt kan worden om iets te doen in de uitkering. Terwijl we bij voortduring hameren op…. Kijk als er evident fraude op tafel komt, dan….. Ik heb het een keer gehad dat de casus werd ingebracht dat is aan alle kanten fraude. Ik zeg ik ben blij dat je de naam niet hebt genoemd. Dan hoef ik nog niks te doen. Maar let op, als je wel de naam en toenaam had gedaan, ga ik terug naar mijn baas en dan maak ik daar een melding van. Dat heeft ertoe geleid dat nu bij het wijkteam casussen anoniem worden ingebracht. We hebben wel de werkafspraak dat als we zonder naam of toenaam iets horen, dan geven we wel aan: twee maanden de tijd om de zaak in orde te brengen op dat gebied, anders gaan we wel….. […]

Onduidelijkheden over de taakverdeling

De taakverdeling tussen Ron en Bart als het gaat om Myriams participatie is onduidelijk. Op basis van een eerste gesprek met Myriam besluit Ron haar door te verwijzen naar het wijkteam. Ron is bang dat een verkeerde inzet van instrumenten de situatie van Myriam zal verslechteren. Hij wil niet dat ze faalervaringen op doet of te zwaar wordt belast met een terugval als gevolg. Na de doorverwijzing naar het wijkteam roept Ron Myriam jaarlijks op. In deze gesprekken kijkt Ron of er veranderingen in haar situatie zijn die ertoe leiden dat Myriams mogelijkheden tot participatie zijn toegenomen. Hierbij vertrouwt hij op het oordeel van het wijkteam.

Ron: Nee, kijk, Myriam lijdt onder aandoeningen die gevolgen zijn van het verleden […]. Dan moet je voorzichtig zijn of je iemand in behandeling propt, want ze heeft wat traumatische aandoeningen, want je weet niet hoeveel je losmaakt. Er moet een mate van stabiliteit zijn en iemand moet er aan toe zijn. Deze dame is in het gesprek, mijn indruk, momenteel te labiel om haar voor een concrete trajectvoorziening uit het formele aanbod aan te melden […]

Interviewer: Dus ze is niet stabiel genoeg. dat is wat ik je hoor zeggen.

Ron: De kans op uitval is te groot en als je mensen toeleidt naar een traject, schep je ook een verwachting. Ik ga niet zomaar een traject inzetten: weet je wat ik heb het volgende traject voor je .., [...] en ik denk dat het goed voor je is en het zou kunnen leiden tot.... Dus ze gaat het traject in en ze gaat binnen een maand onderuit. Dan ben je verder van huis. Ik wacht af. Eens per jaar komt ze bij mij weer in beeld in de computersystemen.

Interviewer: Dus een keer per jaar heb je een gesprek met haar de komende tijd.

Ron: Ik kan het opvoeren. Bij een klant waar ik me wat meer zorgen over maak, of dat ze niet begeleid worden door een professional, dan zal ik dat korter houden, maar bij deze dame stel ik dat op een jaar. En dan gaat er een e-mail naar het wijkteam na een jaar van: is zij gebaat bij een gesprek op gebied van reactiveren?

Interviewer: En dat mail je met een vraag naar het wijkteam?

Ron: Juist. En als de professional "nee" zegt, ben ik klaar. Dan ga ik me verder niet bemoeien want die zijn ter zake kundig.

Doordat Ron maar eens per jaar een bericht stuurt aan het wijkteam, gaat er makkelijk veel tijd overheen, voordat Myriam weer een stap verder wordt geholpen op het terrein van participatie. Daarbij legt Ron de verantwoordelijkheid voor Myriams participatie, zo lang hij geen bericht krijgt van het wijkteam, volledig bij het wijkteam. Hij stuurt wel een e-mail naar Bart van het wijkteam met een aantal sportmogelijkheden die hij met Myriam heeft besproken. Hij voegt adressen en telefoonnummers bij, maar hij geeft Bart niet het advies om Myriam te laten sporten. Desgevraagd geeft Ron aan dat dit gevoelig ligt, omdat de afdeling werk en inkomen in het verleden door wijkteammedewerkers als te dwingend werd beschouwd. Hij vindt dat het aan de professionaliteit van Bart is om in te schatten of Myriam kan gaan sporten en haar vervolgens daarin te stimuleren.

Bart doet tegelijkertijd precies hetzelfde. Hij vindt dat de participatie van Myriam de verantwoordelijkheid van de afdeling werk en inkomen is.

Bart: De gemeente wil wel dat wij daaraan [participatie] werken. En daar heb ik begrip voor. Maar de hulpverlener in mij zegt: de cliënt is de baas, de cliënt bepaalt de route. Als de cliënt zegt: "Ik doe het zo", dan is hij daarin de baas. Dus de cliënt maakt zijn of haar plan van aanpak. Ik kan proberen te motiveren of activeren. Maar ik ben niet werk en inkomen die de controle daarop gaat uitoefenen of gaat zeggen: jij moet. Dat is echt hun rol. En daarin kan ik eventueel soms wel bemiddelen. Dus soms zitten we wel met elkaar, als iemand wel iets wil in activiteiten, dat ik kijk van: hoe gaan jullie dat bij werk en inkomen aanvragen? Want werk en inkomen heeft niet alleen werk, maar ook: hoe ga je daarnaar toewerken? Dus ik probeer vooral dat te motiveren – vanuit de vrijetijdsbesteding bijna. En dan is het ook aan werk en inkomen om daar een aanbieding op te doen. Als die er niet is, dan is hij er niet. Heel vaak kom ik ook tegen dat ik wel iets wil doen, maar dat ze zeggen: we hebben nu geen traject. Ja oké dan houdt het op. En dan kom ik nog wel bij andere initiatieven die veel dingen in de buurt weten daar schommelt het ook een beetje tussen, die twee – voor mij dan. Om te kijken: wie weet wat er in de buurt speelt? En die verwijst dan vaak weer verder door. Maar zelf help ik niet als het niet het plan van de cliënt is.

[...]

Bart: Ze [Myriam] ging weer naar een buurtcentrum: daar zou ze weer contact mee opnemen. Dat zijn ook mensen die veel meer weten wat er in de buurt speelt en waar ze naartoe kan. Dus kan ze zelf aan de slag. O, schiet me nog een doelstelling te binnen: ik heb haar ook doorverwezen naar een plek waar ze terecht kan voor scholings- of vrijwilligerstrajecten. Die doen ook heel veel en die werken ook samen met werk en inkomen.

Dus ik heb ook gezegd: daar is ook nog ingang voor jezelf. Dat is nog eentje die ik wilde motiveren, staat ook in registratiesysteem. Ze wil graag iets met nagels doen o.i.d. daar hebben ze veel projecten. Maar bij het buurtcentrum hebben ze nog veel meer andere projecten.

Interviewer: Ga jij nu nog kijken of ze daar echt naartoe gaat? Of zeg je: nou dat is aan haar verder.

Bart: Dat vind ik echt verder aan haar. Want anders ga ik beetje taak afnemen van werk en inkomen: dat is degene die haar naar werk moet krijgen. Dus die neem ik wel mee in het verhaal. Maar het is aan hen om haar te blijven monitoren, dat kan ik niet voor hen gaan doen.

Dus waar Ron zegt dat hij participatie voorlopig aan Bart overlaat, is Bart glashelder over waar de verantwoordelijkheid volgens hem ligt: bij Ron. En als Bart eventueel actie onderneemt richting participatie en er geen traject beschikbaar is, dan gaat hij niet op zoek naar andere mogelijkheden. Ook benadrukt Bart dat Myriam leidend is in de dienstverlening. Als zij niet wil, dan is participatie wat Bart betreft niet aan de orde. Zoals in de vorige paragraaf te lezen, stemmen ook Karin en Bart hun visie op het stimuleren van participatie niet af. Bart gaat ervan uit dat Myriam, als de hulp er niet meer is, zelf in beweging zal komen, terwijl Karin meer bereid is om Myriam bij de hand te nemen. De verschillende taakopvattingen zouden geen probleem zijn wanneer Ron, Bart en Karin van elkaar weten hoe ze erin staan en afspraken hebben over wie wat doet. Deze samenwerking ontbreekt echter. Doordat Ron en Bart geen afstemming hebben over doelen voor Myriam en over een onderlinge taakverdeling, is de verantwoordelijkheid voor het stimuleren van participatie feitelijk nergens belegd.

Verschillende inschattingen van Myriams mogelijkheden

Wat hierbij ook een rol speelt is dat er geen sprake is van een meer objectieve en/of tussen hulpverleners afgestemde inschatting van Myriams mogelijkheden. De verschillende hulpverleners die betrokken zijn bij Myriam maken ieder apart een inschatting van haar mogelijkheden, zonder dat ze daarbij te rade gaan bij elkaar of bij een expert. Zo maakt Ron zijn eigen inschatting over Myriams belastbaarheid en ook Karin doet dit. Hoewel Myriam zich vaak afwachtend opstelt, weet ze op een gegeven moment toch zelf een baan te vinden. Het gaat om een baan in de afwas die ze via een kennis kan krijgen. Karin en de psycholoog denken echter dat dit te zwaar zal zijn voor Myriam. Zij stemmen dit niet onderling af en er lijkt geen sprake van min of meer objectieve criteria, maar van een persoonlijke inschatting van de hulpverlener. Karin geeft aan dat 'ze denkt' dat ze Myriams belastbaarheid in het team zou bespreken en verder afgaat op haar eigen oordeel, maar met name ook op dat van Myriam zelf.

Interviewer: Want hoe maak je die inschatting, van wanneer zij wel weer zou kunnen gaan werken?

Karin: Ja, ik bespreek dat denk ik in het team, en ook wat zij, ja, uiteindelijk moet zij dat zelf beslissen. Ik kan natuurlijk iets vinden, maar als zij denkt dat ze kan werken, dan moet ze dat doen. Vaak, deze moeder, geeft wel heel erg aan van nou, zij had mij ook gebeld bijvoorbeeld voor dat baantje in de afwas, ja, moet ik dat nou doen of niet? Ik zei, hoe sta je er zelf in, de hele avond staan, is dat iets voor je, of niet? En, nou ja, uiteindelijk was dat dan niets en de psycholoog had ook gezegd: "Wacht daar nog maar even mee, want je hebt best wel veel op het moment". Dat ziet ze dan zelf uiteindelijk ook wel in. Maar, hoe ik dat inschat, ik denk dat iemand zelf die inschatting maakt, en dat ik alleen maar kijk op basis van hoe het met iemand gaat, of dat het kan.

Interviewer: Want waarom denk je dat het nu te veel is voor haar, om te werken?

Karin: Omdat ze heel veel afspraken heeft en omdat ze psychisch nog niet helemaal betrouwbaar is, denk ik, ook niet naar een werkgever. Terwijl als ze vrijwilligerswerk, dan zit er net een wat lagere drempel en dan kan ze wat meer op haar eigen tempo beginnen en dan komt ze er weer rustig in en dan leert ze weer eventjes haar tempo kennen en de mensen met wie ze, nieuwe mensen natuurlijk … En dat is vaak ook wat meer in een vertrouwelijke setting, tenminste die ervaring heb ik wel, bij die buurthuizen en zo, dat iedereen heel graag met elkaar koffie drinkt, het is heel gezellig en als je in een werksetting zit, dan is het toch echt werken.

In het eerder gegeven citaat is te lezen dat ook Ron afgaat op zijn eigen inschatting: “deze dame is in het gesprek, mijn indruk, te labiel om voor een concrete trajectvoorziening uit het formele aanbod aan te melden”. En, in tegenstelling tot Karin, zegt Ron dat ook vrijwilligerswerk nog te zwaar is voor Myriam in zijn optiek: “Ja, ik acht haar op dit moment niet rijp om vrijwilligerswerk te gaan doen. Aan vrijwilligerswerk worden feitelijk dezelfde eisen gesteld als aan gewoon werk, dus aanwezigheid en noem maar op. […]”.

Tot slot gaat ook de overdracht binnen het wijkteam in het geval van Myriam niet vlekkeloos. De verschillende overdrachten in haar dossier zorgen steeds voor een onderbreking in de continuïteit van de dienstverlening. Voordat Bart weer contact met Myriam zocht, heeft ze ook nog even hulp gehad van Debby, een andere stagiaire. Bart weet zich, na de overdracht, de doelen niet meer zo goed te herinneren. Hij geeft aan dat de doelen in het dossier verouderd waren en heeft ook zijn excuses aan Myriam aangeboden voor de slechte overdracht van haar dossier. Waar Karin in juni 2016 nog allerlei plannen met Myriam maakt om te gaan kickboksen en fietsen, bouwt Bart in het najaar van 2016 de hulp af, zonder dat Myriams situatie feitelijk is veranderd.

Moeizame samenwerking op het terrein van inkomen

Naast gezinnen in de gemeente van Myriam zijn er ook gezinnen gevolgd in twee andere gemeenten. De problemen die zich voordoen in de samenwerking zijn vergelijkbaar, maar de plek waar ze zich voordoen is afhankelijk van de keuze die de gemeente heeft gemaakt in de opzet en organisatie van de wijkteams. Ook de problemen van de klant zijn van invloed op de samenwerking, omdat deze bepalen met welke partijen samenwerking noodzakelijk is.
Voor Gerda geldt dat gezien haar hoge schulden bewindvoering noodzakelijk is. De samenwerking met de Kredietbank blijkt echter niet altijd vlekkeloos. Gerda’s hulpverlener geeft aan dat ze denkt dat de samenwerking met de gemeentelijke kredietbank voor klanten vaak moeizaam is. Ook hier speelt de hoge tijdsdruk een rol:

> *[…] Met de Kredietbank loopt het wel, maar prima vind ik een groot woord. En dat is volgens mij door de druk die zij hebben vanuit de hoge caseload. Dat als je gewoon een mailtje stuurt, daarop geen antwoord krijgt. Met die schuldhulpverlener ook, iedere keer dan stuur ik mailtjes. En hij hoeft niet iedere keer te zeggen ik heb ze ontvangen of zo, maar soms stel je er ook een vraag bij en dan krijg je ook geen antwoord. Snap je, en daardoor begrijp ik ook hoe frustrerend het voor cliënten moet zijn, want die worden vaak al niet eens doorverbonden, of dan wordt er gezegd je wordt teruggebeld en wordt niet teruggebeld, en dat merk ik ook. Dus als de samenwerking goed zou lopen tussen alle hulpverleners onderling, ben ik er van overtuigd dat een traject korter zou kunnen verlopen.*

Ook voor andere gezinnen verloopt de toegang tot de schuldhulpverlening moeizaam. Zoals eerder beschreven, doen de eisen die aan de toelating worden gesteld een beroep op vaardigheden die de gezinnen vaak niet hebben. Ook gaat het proces erg traag en is het vaak niet duidelijk voor gezinnen waar ze aan toe zijn.
Voor Gerda is er ook contact met de afdeling inkomen van de gemeente. De kwaliteit van deze samenwerking is volgens Gerda’s hulpverlener sterk afhankelijk van de individuele klantmanager. Ook de bereikbaarheid van de afdeling wordt door haar als een groot struikelblok ervaren. Zij zegt hierover het volgende:

> *Met het algemene nummer van de gemeente bijvoorbeeld, nou dat is al helemaal een kriem. Dan krijg je iemand aan de lijn, dan moet je je hele verhaal al tegen die telefoniste vertellen. Dat vind ik al heel vervelend. Ik ga u doorverbinden. Prima. O ja die zit nu niet op haar plek of er is altijd wat. U wordt binnen 24 uur teruggebeld. Ik ben altijd op gesprek bij cliënten. Soms kan ik denk het gaat over geen heel belangrijk onderwerp, kan ik even opnemen, maar ik kan niet altijd opnemen. Ze bellen één keer, bellen ze niet meer terug. Ik kan hen niet terugbellen. Moet ik weer via het algemene nummer, weer het hele verhaal doen.*
>
> *[…]*

Dus ik heb overlegd met mevrouw [Gerda] en aangegeven van zullen we samen de gemeente bellen om te kijken hoe zit dat nu. Dat bellen naar de gemeente is wel een dingetje geweest. En dat was ook een dingetje in de zin van: ik denk dat ik er twee weken over gedaan heb om uiteindelijk degene te spreken die er ook echt over ging. Want ik zou haar klantmanager werk en inkomen te pakken krijgen, en die had ik uiteindelijk te pakken, en die zei nee je moet bij die en die afdeling zijn, want die gaan over het innen van de alimentatie of het invorderen van de alimentatie. Nou vervolgens kwam ik dus bij die afdeling en die mevrouw reageerde van: "hallo u moet hier niet naartoe bellen". Dat is ook wel een soort dat je denkt: " ik doe maar wat uw collega zegt". Dat was dus heel erg een heen en weer naar elkaar toe vanuit verschillende afdelingen binnen de gemeente.

Een oplossing is in Gerda's gemeente gezocht in het aanwijzen van inkomensconsulenten die er specifiek zijn om de uitkeringsaanvragen van klanten bij het wijkteam te beoordelen op rechtmatigheid. Hier zijn hulpverleners positief over. In een groepsgesprek geven hulpverleners uit het wijkteam aan dat de samenwerking met de afdeling werk nog wel verbetering behoeft. Een hulpverlener zegt hierover het volgende:

Nog even op dat weinig samenwerken op het gebied van participatie, daar hadden we het net al over. Als eenmaal de situatie gestabiliseerd is en je bent ongeveer aan het einde van het traject met een cliënt in het wijkteam, dan mis ik dat wel een beetje moet ik eerlijk zeggen, dan zou iemand klaargestoomd zijn om weer de stap te zetten, bij wijze van spreken, richting betaald werk, die samenwerking, daar valt nog wel een stukje te verbeteren. Ook gezien vanuit werk. Dat je geconfronteerd bent met een cliënt die veel problemen heeft, dat er dan, nou ja, die problemen zijn opgelost, dan zou zo iemand weer wel aan het werk kunnen, die klik die vindt moeizaam of niet plaats, te weinig.

Ook binnen werk en inkomen loopt de samenwerking stroef

In een derde gemeente zijn Deniz en zijn gezin gevolgd. Deniz is eind veertig, getrouwd en heeft drie thuiswonende kinderen. Deniz is analfabeet. Hij verstaat Nederlands, maar spreekt de taal niet zo goed. Alle leden van het gezin hebben gezondheidsproblemen. Deniz en zijn vrouw doen beide vrijwilligerswerk. Hij heeft een lang arbeidsverleden en is in problemen gekomen doordat hij geregistreerd stond als mede-eigenaar van een verlieslijdend bedrijf. Er is een grote schuld bij de Belastingdienst van 60.000 euro. Deniz heeft geen inkomen en leeft van toeslagen. Hij heeft een bijstandsuitkering aangevraagd, maar na een signaal bij de sociale dienst dat hij nog eigenaar is van een bedrijf is de uitkering van Deniz met terugwerkende kracht beëindigd.

In de gemeente waar Deniz woont is er een specifieke vorm van ondersteuning beschikbaar voor gezinnen met vooral grote financiële problemen. Zij worden geholpen door casemanagers die verbonden zijn aan de Sociale Dienst. Hoewel de lijnen hier korter zouden moeten zijn dan bij de samenwerking tussen Werk en Inkomen en het wijkteam, het gaat immers om medewerkers die werkzaam zijn bij dezelfde organisatie, blijkt ook hier de samenwerking met inkomensconsulenten moeizaam. De casemanager van Deniz probeert hem te helpen met zijn inkomen en schulden. Dit verloopt stroef:

Casemanager: [...]want met de algemene bijstandsconsulenten heb ik heel vaak, alsof we niet collega's zijn.

Interviewer: Hoe uit zich dat?

Casemanager: Snel dingen afsluiten, terwijl ik zo goed als ik kan, ik heb heel weinig tijd voor mensen, dus ik kan niet met iemand samen een bijstandsaanvraag in orde maken. Dan probeer ik zo goed als ik kan toch nog te helpen om via de reguliere weg een uitkering voor elkaar te krijgen en dan gaan ze toch al snel afsluiten. Je hebt niet op tijd gereageerd... Ik had gisteren bijna ruzie met een collega, die zei tegen mij: "ja, ik kreeg geen contact meer met je". Toen zat ik te kijken, ik zei niks terug, maar ik had blijkbaar drie dagen te laat gereageerd of weet ik veel wat. Ik vind het altijd heel streng bij hun, een soort van automatisme. Maar zij hebben waarschijnlijk ook heel veel te maken met werkdruk en dat ze binnen een bepaalde tijd dingen af moeten handelen. Maar voor heel veel mensen werkt dat gewoon niet. En ook niet voor mij. Ik ben van de week bijna afgewezen omdat ik mijn werk dan niet zo goed deed, volgens de bijstandsnormen. Dus ja, ik vind

dat heel erg vervelend. Dat levert ook veel werk voor mij op, omdat... Er was bijvoorbeeld ook bijzondere bijstand was nu ook om een vervelende reden afgewezen, en dan kon ik het zelf ook afhandelen, want ik heb daar ook bepaalde rechten in, dat ik iets wel voor elkaar krijg, maar dat levert voor mij heel veel werk op. Hij is gewoon bij die afdeling, het is hun taak om bijzondere bijstand te regelen. Ik probeer het zo veel mogelijk bij hun neer te leggen, en dat lukt dan weer niet. Maar ja.

Interviewer: Heb je hier wel eens overleg over met de directe collega's van werk en inkomen? Of wordt dit zeg maar via managers wel eens aan de orde gesteld?

Casemanager: Het is denk ik wel een bekend probleem, want je ziet binnen de gemeente natuurlijk heel erg... Vroeger had iedereen gewoon één bijstandsconsulent. [...], en daar zijn ze dan nu weer een beetje van af gekomen, [...], omdat er gewoon een heel grote groep kwetsbare mensen is. Dus het is denk ik wel een bekend probleem, ook hogerop. Daar gaat de gemeente over klantgerichtheid weer nieuwe trajecten op richten of gedachtengangen of weet ik veel wat. [...]

Als oplossing voor de moeizame samenwerking is gekozen voor een speciaal team dat mensen met complexere problematiek ondersteunt. Er is dan wel een specifieke inkomensconsulent per klant en er hoeft niet steeds naar het algemene nummer te worden gebeld. De casemanager van Deniz geeft aan dat dit wel goed werkt:

Interviewer: Ja. Je hebt denk ik best veel te maken met mensen van de Sociale Dienst in verband met inkomens-problematiek en aanvragen van een uitkering. Kun je nog wat vertellen over de samenwerking daarmee?

Casemanager: Ja. Er is nu een nieuw project, daar ben ik heel enthousiast over [...]. Daar is hij ook aangemeld, die mijnheer, want dat ... mensen die eigenlijk niet zelfstandig, want er wordt heel veel van mensen verwacht tegenwoordig, dat je alles via internet inlevert, dat je zelf wijzigingen doorgeeft. Met dat nieuwe team, zeg maar die met de lastige doelgroep te maken hebben, en die doen dan extra ondersteuning. Dan krijg je één bijstandsconsulent en hoef je niet altijd de klantenservice te bellen als je met problemen zit. Die nemen ook veel werk uit mijn handen en daar ben ik heel blij mee.[...].

De inzet van vrijwilligers als goed voorbeeld

Bij Gerda verloopt de samenwerking binnen het wijkteam wel goed en zij is tevreden hierover. Gerda krijgt zowel ondersteuning van iemand gespecialiseerd in jeugdhulp als iemand gespecialiseerd in hulp aan volwassenen. Gerda is tevreden over deze samenwerking. Ze vindt het prettig dat haar maatschappelijk werker niet alles weet over de problemen met haar zoon en dat de jeugdhulpverlener niet al haar problemen weet. Een ander positief voorbeeld van samenwerking is de inzet van vrijwilligers. Voor Gerda geldt dat haar hulpverlener een netwerk heeft van ondersteuners die helpen bij de hulpverlening. Zo heeft haar hulpverlener voor Gerda een vrijwilliger kunnen regelen die op haar zoontje past als Gerda naar de psycholoog gaat of aan trainingen deelneemt.

3.7 Een jaar lang hulp

Myriam is bijna een jaar gevolgd op haar weg naar een stabiel en rustig leven waarin ze meer contacten heeft met anderen en een daginvulling die haar voldoening geeft. Dit verliep niet vlekkeloos en er zijn diverse obstakels op haar pad gekomen. Tegelijkertijd kreeg ze ook hulp en zijn er resultaten geboekt.

Doordat Ron Myriam doorverwees naar het wijkteam, kreeg Myriam daar hulp die ze nodig had. Myriam heeft via Karin psychische hulp gekregen voor haar depressie en er is gekeken hoe het met haar schulden stond. Ook heeft Karin gekeken hoe het met Fayha gaat en of zij nog hulp nodig zou hebben. Myriam heeft verder de verbouwing van haar huis opgepakt en is aan het einde van het onderzoek bezig een extra slaapkamer voor Fayha te maken. Ron, Karin en Bart zijn alle drie begaan met Myriams situatie. Ze nemen haar wensen serieus en Myriam kan mede bepalen waar ze hulp bij krijgt.

Na een jaar stopt Bart de hulp aan Myriam vanuit het wijkteam. Hij vindt dat Myriam nu weer zelf verder kan en door de aanwezigheid van de psycholoog voldoende vangnet heeft. Myriam heeft dan echter nog geen groter netwerk of een dagbesteding. Dat dit niet is gelukt ligt aan verschillende dingen.

Allereerst aan Myriam zelf. Zij had problemen die, volgens de hulpverlening, eerst moesten worden opgepakt, voordat er sprake kon zijn van participatie. Daarbij is Myriam niet erg zelfredzaam. Het lukt haar niet om haar voornemens, hoe concreet die soms al zijn, om te zetten in acties. De hulpverleners uit het wijkteam worstelen hiermee. Karin wil Myriam nog wel wat meer hulp bieden om een extra stapje te zetten, maar Bart vindt dat het aan Myriam zelf is om dit te doen. Hij denkt dat ze zich uit onzekerheid afwachtender opstelt dan nodig is en dat ze zelf actie gaat ondernemen, zodra het wijkteam uit beeld is. Daarbij heeft Bart eigenlijk ook te weinig tijd om Myriam te helpen.

Naast Bart en Karin heeft Myriam ook een klantmanager, Ron. Hij heeft Myriam overgedragen aan het wijkteam en is in de veronderstelling dat Karin en Bart haar wens om te participeren oppakken. Hij heeft ook een mail gestuurd aan Bart met concrete activiteiten die Myriam kan ondernemen. Bart vindt echter dat dit zijn taak niet is.
Ron en Bart hebben geen afstemming over hun wederzijdse verwachtingen en deze gebrekkige samenwerking tussen Ron en Bart leidt ertoe dat niemand uiteindelijk verantwoordelijk is voor of een concrete bijdrage levert aan Myriams participatie. Karin wil dit wel, maar door ziekte en het einde van haar stage komt dit niet van de grond.

De combinatie van obstakels op Myriams pad leidt tot een uitvergroting ervan. Er ontstaan mechanismen die elkaar versterken en ertoe leiden dat Myriam uiteindelijk nergens toe komt. Zelf lijkt ze niet in staat de drempels te overwinnen. Ron geeft aan dat de klant nu bij het wijkteam is en die moeten zorgen voor stabilisering en activering. Bart vindt dit de verantwoordelijkheid van Ron en ook van de klant zelf. Terwijl Myriam niet in staat lijkt zelfstandig de drempels te overwinnen, waarmee Myriam wat participatie betreft weer terug is bij af. De vraag is of Myriam, nu het wijkteam niet langer betrokken is, erin slaagt om eventueel met hulp van Ron toch haar wensen te realiseren en misschien zelfs manicure te worden.

3.8 Samenvatting en conclusie

De gevolgde gezinnen hebben vergelijkbare problemen. Een groot deel heeft financiële problemen, problemen met de opvoeding en psychische en lichamelijke klachten. Daarbij hebben de meeste moeders een onbetrouwbare of niet-aanwezige partner. Alle gezinnen kregen hulp van een wijkteam of van een casemanager verbonden aan de sociale dienst die speciaal was toegerust voor doelgroepen met complexe problemen.

Alle gezinnen zijn in een jaar in meer of mindere mate vooruitgegaan. De vooruitgang die na een jaar is geboekt, is vooral gelegen in het creëren van een stabiele financiële situatie en het creëren van rust in de relatie tussen de ouders en de ouders en de kinderen. Er is vaak sprake van de inzet van bewindvoering, budgetbeheer of schuldhulpverleningstrajecten. Hulpverleners zetten verder regelmatig een psycholoog in om psychische problematiek te verminderen.
Hoewel de prioriteit ligt bij het creëren van een stabiele financiële situatie, is bij veel gezinnen te zien dat dit een moeizaam traject is. Met name de toegang tot schuldhulpverlening gaat traag en er zit veel tijd tussen de verschillende stappen. Daarbij wordt er in die toegang een beroep gedaan op vaardigheden die veel gezinnen niet hebben, zoals het op orde kunnen brengen van de administratie en het invullen van formulieren. En wanneer het lukt om een traject te doorlopen is de nieuwe situatie niet altijd duurzaam en blijken mensen niet altijd in staat om hun administratie op orde te houden en geen nieuwe schulden te maken.

De vooruitgang ten aanzien van participatie is wisselend. De meeste respondenten participeerden niet bij de start van het onderzoek. Slechts drie moeders en een vader hadden een baan of deden vrijwilligerswerk. Na een jaar is de participatie voor drie moeders toegenomen: twee van hen vonden zelfstandig een baan, een derde volgt een traject. Verder zijn twee moeders aangemeld voor een traject, maar nog niet gestart. De inzet van trajecten vond plaats aan het einde van de onderzoeksperiode. Voor de andere acht moeders is er op het gebied van participatie niets veranderd. Voor de moeders die al vrijwilligerswerk deden is ook geen verandering opgetreden. Zij hebben niet de stap gemaakt naar werk. De vraag is waarom de resultaten op het terrein van participatie zich vaak pas laat voordoen of helemaal uitblijven.

Bij veel van de gevolgde moeders (en een vader) is te zien dat factoren in henzelf en hun situatie ertoe leiden dat ze op het terrein van participatie niet de vooruitgang boeken die ze graag zouden willen. Allereerst is de problematiek vaak dusdanig ernstig dat er eerst weer rust moet komen om te kunnen werken aan een daginvulling. Er zijn in het onderzoek verschillende moeders die kampen met dreigende huisuitzettingen, in een situatie verkeren waarin de veiligheid van kinderen niet is gewaarborgd en/of die relaties hebben met een gewelddadige partner. In al deze gevallen moet eerst worden gezorgd voor rust en veiligheid. Ook de zorg voor kinderen belemmert sommige ouders om aan de slag te gaan.

Vervolgens is het probleem van beperkte zelfredzaamheid, of een beperkt doenvermogen bij verschillende respondenten terug te zien. De stress over schulden of traumatische ervaringen uit het verleden beperken hun zelfredzaamheid nog verder. Hoewel sommige respondenten graag willen en ervan overtuigd zijn dat hun leven verbetert wanneer ze bepaalde acties ondernemen, lukt het ze toch niet om de eerste stap te zetten. Een deel komt niet eens toe aan het maken van plannen en anderen lukt het niet om van plannen tot acties over te gaan. Wanneer dit lukt, is het vervolgens de vraag of het kwetsbare evenwicht behouden blijft. De complexe regelgeving belemmert gezinnen nog verder om regie over hun eigen leven te voeren. Het is voor hen vaak niet mogelijk om de acties die van ze gevraagd worden, door met name gemeenten, tot een succesvol einde te brengen. Dit geldt niet alleen voor het aanvragen van bijzondere bijstand, maar bijvoorbeeld ook voor de toegang tot schuldhulpverlening.

Hulpverleners proberen de zelfredzaamheid van de klant te ondersteunen en te vergroten. De hulpverleners, zowel van werk en inkomen als uit de wijkteams, hebben veel aandacht voor de wensen van klanten en nemen deze wensen serieus. Er treden verschillen op tussen hulpverleners als het gaat om de mate waarin ze bijdragen aan het realiseren van deze wensen, met name de wensen die betrekking hebben op minder urgente problemen. Uit het onderzoek komt naar voren dat hulpverleners en klantmanagers worstelen met het begrip zelfredzaamheid. Ze denken verschillend over de betekenis ervan en over de manier waarop ze zelfredzaamheid moeten ondersteunen en vergroten. Hoewel alle hulpverleners eigen inspanning van de klant vragen, zijn grote verschillen tussen hulpverleners zichtbaar in hun eigen inbreng. Sommige hulpverleners nemen de klant bij de hand en trekken samen op met de klant. Zij gaan mee naar activiteiten, helpen met het invullen van allerlei papieren, et cetera. Anderen geloven erin dat klanten meer zelfstandig kunnen en moeten doen. Zoals te zien bij Myriam ligt deze inschatting niet alleen aan de capaciteiten van de klant, maar ook aan de inschatting van de hulpverlener over de capaciteiten van de klant. Wat verder opvalt bij het stimuleren van de zelfredzaamheid is dat er weinig gebruik wordt gemaakt van het inzetten van het netwerk van de klant.

Verder is er door de beperkte tijd van hulpverleners en klantmanagers sprake van het uitblijven van resultaten op het terrein van participatie. Veel klantmanagers in het onderzoek hebben een caseload van enkele honderden klanten. Het is niet realistisch dat voor al deze klanten intensieve begeleiding plaatsvindt. Sommige klanten zijn ondergebracht in trajecten, maar bij dit type klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is dat aandeel beperkt. De inzet van werk en inkomen is daardoor vooral monitoren of er nog belangrijke wijzigingen zijn in de situatie die ertoe leiden dat een klant tot meer in staat is dan voorheen. Een jaarlijkse oproep wordt hiervoor over het algemeen voldoende geacht. Hulpverleners hebben een minder hoge caseload, maar begeleiden vaak ook een flink aantal gezinnen met complexe, vaak urgente, problemen. Bij hen speelt soms mee dat ze hun eigen tijd te kostbaar vinden om de klant naar participatie te begeleiden.

Bij veel klantmanagers en hulpverleners is verder te zien dat ze bang zijn klanten te zwaar te belasten. Bij inzet van een te zwaar traject kan er terugval optreden met een negatieve ervaring voor de klant als gevolg. Deze inschatting van de belastbaarheid maken professionals zelf op basis van hun ervaring. Hierover is meestal geen afstemming of inzet van een deskundige. Dit roept de vraag op of er altijd een goede inschatting wordt gemaakt. Ook omdat, bijvoorbeeld bij Myriam, te zien is dat de hulpverlener vindt dat ze wel vrijwilligerswerk kan doen, terwijl de klantmanager oordeelt dat dit nog te zwaar is.

Naast de complexe problematiek en de beperkte zelfredzaamheid is ook de onduidelijkheid in het eigenaarschap van participatie een knelpunt in het realiseren ervan. De hulpverleners van het wijkteam vinden vaak dat dit de verantwoordelijkheid is van Werk en Inkomen, terwijl de klantmanager het wijkteam ziet als een soort re-integratietraject, waarbij alleen een vinger aan de pols hoeft te worden gehouden. Hierdoor ontstaat een vacuüm dat ertoe bijdraagt dat er weinig vooruitgang is ten aanzien van participatie. Ook binnen het wijkteam verschillen de opvattingen tussen medewerkers over de inzet die ze moeten plegen om participatie te realiseren. Waar de ene medewerker nog meegaat naar een activiteit om een cliënt een extra zetje te geven, vindt een ander dat duidelijk niet zijn taak. Daarbij geven hulpverleners duidelijk aan dat zij alleen wat doen als de klant het wil, die is leidend in de dienstverlening.

Hieraan gerelateerd kan de samenwerking tussen hulpverleners gericht op het realiseren van een toename van participatie, en op het verbeteren van de inkomenspositie, beter. De samenwerking tussen Werk en Inkomen en de wijkteams is met name gericht op doorverwijzen en af en toe het uitwisselen van informatie. Er is over het algemeen geen sprake van het afstemmen van doelen of een aanpak. Hierdoor komen knelpunten, bijvoorbeeld onduidelijkheid over wie welke rol speelt in de participatie van de klant, niet aan het licht. Contacten over individuele klanten gaan vaak moeizaam. Er is weinig overleg en wanneer hulpverleners uit het wijkteam een vraag hebben over een klant, is het vaak lastig om de juiste persoon bij Werk en Inkomen te spreken te krijgen. Daarbij zijn er vooroordelen en worden medewerkers van bijvoorbeeld de afdeling inkomen gezien als star en regelgericht.
Hoewel de samenwerking lang niet altijd goed verloopt is in het onderzoek ook te zien dat gemeenten volop bezig zijn de samenwerking te verbeteren en oplossingen te zoeken. Wat goed lijkt te helpen om de kennis over werk en inkomen voor wijkteams toegankelijk te maken is een vertegenwoordiger van werk en/of inkomen die in de wijkteams aanwezig is om informatie te verschaffen over de wetten, regels en mogelijkheden binnen Werk en Inkomen. Dit leidt echter niet tot een betere samenwerking op klantniveau en neemt ook het onderlinge wantrouwen niet per definitie weg. In twee gemeenten zijn er inkomensconsulenten specifiek beschikbaar voor klanten in het wijkteam. Dit wordt als positief ervaren.

De problemen in de samenwerking doen zich niet alleen voor in de samenwerking tussen de wijkteams en werk en inkomen. Ook de samenwerking binnen de wijkteams kent niet altijd voldoende continuïteit van de dienstverlening. Hierdoor is het niet duidelijk welke doelen worden nagestreefd en kan de inschatting van de problemen en de actie die daarop nodig is tussen hulpverleners verschillen, wat de duidelijkheid voor de klant niet ten goede komt. Ook binnen de afdeling werk en inkomen kunnen samenwerkingsproblemen optreden. Zo is er een gemeente waarin casemanagers, verbonden aan de sociale dienst, moeite hebben om hun collega's van inkomen te bereiken.

4 Dak- en thuislozen

In dit hoofdstuk wordt de dienstverlening op deze terreinen aan dak- en thuislozen beschreven. In drie gemeenten zijn achttien dak- en thuislozen gedurende negen tot twaalf maanden gevolgd. In die periode is ongeveer drie keer met de dakloze en zijn/haar hulpverleners gesproken. Dit zijn hulpverleners op het terrein van werk en inkomen en, indien van toepassing, ook de hulpverleners op het terrein van zorg. Ook zijn er één à twee gesprekken geobserveerd tussen de dakloze en zijn/haar hulpverleners.

De dienstverlening aan dak- en thuislozen verschilt per gemeente. Ook is niet in elke gemeente de gevolgde doelgroep hetzelfde. In één gemeente zijn daklozen zonder OGGz-problematiek, dat wil zeggen zonder verslavingen of ernstige psychische problemen, gevolgd. De gemeente had een aparte begeleiding voor deze groep. Deze groep wordt door het Trimbos Instituut ook wel aangeduid als de groep nieuwe daklozen.[6] In de tweede gemeente worden alle daklozen op dezelfde manier geholpen. In de derde gemeente worden drie groepen onderscheiden: mensen die dakloos dreigen te raken, mensen die dakloos zijn, maar zelfredzaam (met name mensen die net gescheiden zijn) en de groep die niet zelf-redzaam is. Voor dit onderzoek is de derde groep gevolgd. Al met al zijn in het onderzoek dus zowel 'klassieke' daklozen gevolgd als mensen die kunnen worden geclassificeerd als nieuwe daklozen.

Van de achttien daklozen die deelnamen aan het onderzoek zijn er vier voortijdig uitgevallen. Twee personen zijn verhuisd naar het buitenland en twee personen waren niet langer bereikbaar voor interviews. Voor deze laatste twee geldt dat de dienstverlening nog is gevolgd door interviews met hun hulpverleners. Het perspectief van de klant ontbreekt dan echter. Na afloop van de periode waarin de daklozen zijn gevolgd, zijn er in alle gemeenten groepsgesprekken met hulpverleners werk en inkomen en zorg gehouden. Deze gesprekken hadden als doel om de bevindingen te toetsen en waar nodig aan te vullen of te nuanceren.

Voor het rapporteren van de bevindingen hebben we drie verhalen van daklozen, uit elke gemeente één, gekozen. Het gaat om de verhalen van Kenny, Saskia en Hamid. Het verhaal van Kenny vormt het hoofdverhaal. Zijn verhaal illustreert de belangrijkste conclusies van het onderzoek. Zijn verhaal laat goed zien hoe de hulpverlening probeert mensen verder te helpen, maar daar door allerlei mechanismen niet altijd in slaagt.
De verhalen van Saskia en Hamid worden gebruikt wanneer belangrijke inzichten uit het onderzoek in Kenny's verhaal niet aan de orde komen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de samenwerking tussen betrokken partijen, die in elke gemeente anders is geregeld.

4.1 Kenny

Bestaansonzekerheid ondanks een technisch vak

Kenny is opgegroeid op Aruba in een groot gezin met zijn vader, moeder, drie broers en twee zussen. Hij is een rustige man van 35 jaar oud. Hij heeft twee zoons, een van dertien op Aruba en een zoon van tien in Nederland. Met beiden heeft hij af en toe contact. Op Aruba heeft Kenny de LTS gedaan. Hij is een echte vakman, handig en bereid allerlei soorten werk aan te pakken. Om zich verder te scholen is hij naar Nederland gekomen en heeft drie jaar commerciële economie op het MBO gedaan. Toen zijn moeder ziek werd, is hij terug gegaan naar Aruba om haar te verzorgen en heeft hij zijn opleiding niet afgemaakt. Terug in Nederland heeft hij een aantal jaren als elektricien gewerkt. Rond 2010 verloor hij door de crisis zijn baan en is een jaar in Portugal gaan werken. Maar ook daar hield het werk op. Terug in Nederland lukt het hem niet meer om blijvend werk te vinden. Hij wil graag aan de slag en is ook actief op zoek, echter zonder succes.

[6] https://assets.trimbos.nl/docs/54113984-2048-41d7-960a-8a4c9dd99c5f.pdf

Omdat Kenny weinig inkomsten heeft, heeft hij bij een goede vriendin en haar zus gewoond. Zij moesten hun woning verlaten vanwege een huurachterstand en Kenny mag vervolgens bij de ouders van deze vriendin in een seniorenwoning op de bank slapen. Omdat hij geen inkomsten heeft, heeft hij de afgelopen twee jaar twee keer een uitkering aangevraagd. Die is afgewezen, omdat hij geen adres had. Het adres van zijn bekenden wilde hij niet gebruiken, omdat zij dan, als gevolg van de kostendelersnorm, een lagere uitkering zouden krijgen.

Een hoopvolle start in het eerste contact met de gemeente

Kenny beseft dat hij zo niet verder komt en zoekt in maart 2016 opnieuw contact met de gemeente. Hij besluit nachtopvang te accepteren om aan de voorwaarden voor een uitkering te voldoen. Na een korte intake krijgt hij toegang tot de nachtopvang en in april heeft hij een uitgebreid gesprek over zijn situatie. In dat gesprek wil de klantmanager zorg, Daphne, hem helpen een daklozenuitkering aan te vragen.

Daphne schat in dat Kenny zelfstandig zou kunnen wonen en werken. Hij is niet verslaafd en heeft geen contacten met justitie gehad. Ook houdt hij van koken en houdt hij zijn woonomgeving schoon. Kenny heeft een paar goede vrienden en een goede relatie met zijn familie. Hij zegt dat hij niet eenzaam is, wil graag werken en heeft een vak geleerd. Zijn fysieke en geestelijke gezondheid lijken goed, alhoewel hij last heeft van de situatie waarin hij zit. Solliciteren doet Kenny nog steeds, maar hij zou ook blij zijn met dagbesteding. Nu zit hij overdag geregeld in het ziekenhuis, omdat het daar lekker warm is.

Kenny is een man van weinig woorden. De klantmanager moet de woorden uit hem trekken. Zijn beheersing van de Nederlandse taal is bovendien niet zo goed. Hij heeft een goede vriendin bij zich die af en toe het Nederlands naar Engels vertaalt en Kenny zaken uitlegt.

Kenny heeft hulp nodig bij het aanvragen van een uitkering. Hiervoor heeft hij allereerst een nieuw identiteitsbewijs nodig, want dat is verlopen. Ook heeft hij schulden bij de zorgverzekering, een telefoonmaatschappij en een studieschuld. Omdat hij nog nooit alleen heeft gewoond, stelt Daphne voor dat hij eerst begeleid gaat wonen.

Voor het zover is krijgt Kenny eerst een plek in de nachtopvang. Het verblijf hier is ook een voorwaarde voor het verkrijgen van een uitkering. De nachtopvang is echter, volgens Kenny zelf en zijn hulpverlener, geen goede plek voor hem. Binnen de nachtopvang wordt drugs gebruikt, gedeald, zijn mensen dronken of high en daarmee onrustig en soms gewelddadig. Hulpverleners streven ernaar mensen zo snel mogelijk uit de nachtopvang te krijgen. Ook Kenny heeft last van de drukte en de stank in de nachtopvang. Hij slaapt er slecht en ervaart overlast. De situatie put hem uit. Hij wil een huis voor zichzelf.

Hoe verliep de hulp aan Kenny

Kenny is voor dit onderzoek negen maanden gevolgd. Aan het einde van die periode heeft hij een daklozenuitkering, een plek bij begeleid wonen en een paspoort gekregen. Ook heeft hij dagbesteding aangeboden gekregen en zal hij daar binnenkort mee starten. Het traject voor schuldhulpverlening is echter nog in voorbereiding en er is nog geen aanvraag voor urgentie voor een eigen woning. Kenny heeft werk gevonden, maar dit niet aan kunnen nemen, omdat hij geen identiteitsbewijs had. Hoewel zijn situatie stabieler is geworden met een tijdelijke woning en uitkering, heeft Kenny na negen maanden de moed bijna verloren. De hulp komt langzaam op gang, de wet- en regelgeving is complex en traag, hij heeft geen zin meer om te werken en is opgehouden met de dingen die hij leuk vindt: koken en technische klusjes. Kenny heeft ook minder contacten dan voorheen. Hij had geen geld meer voor zijn telefoonabonnement en kan niet meer bellen, alleen nog mailen. Ook langsgaan bij vrienden kan hij niet, omdat het openbaar vervoer te duur is.

De vraag is hoe het komt dat iemand die als kansrijk werd gezien niet verder is gekomen. We onderscheiden hierin, net als bij Myriam, vijf centrale elementen: de beperkingen van Kenny zelf, de complexiteit van de wet- en regelgeving, de onduidelijkheid rondom zelfredzaamheid en eigen regie, de beperkte hulpmiddelen van de hulpverleners en klantmanagers en de samenwerking tussen de hulpverleners die betrokken zijn bij Kenny.

In het verhaal van Kenny zijn, naast Kenny zelf, vier personen van belang: Marga, zijn goede vriendin; Daphne, zijn klantmanager zorg van de gemeente; Babak, zijn klantmanager inkomen bij de gemeente en Fred, de hulpverlener van Kenny bij het begeleid wonen.

4.2 Waarom het voor Kenny moeilijk is om verder te komen

Kenny heeft eigenschappen die het voor hem moeilijker maken om zijn weg te vinden in de hulpverlening. Hij praat niet graag over zijn emoties, waardoor het niet altijd duidelijk is wat er in hem omgaat. Ook is zijn beheersing van de Nederlandse taal niet altijd voldoende om de complexe processen in de dienstverlening, bijvoorbeeld rondom het aanvragen van een uitkering, te begrijpen. Zijn vriendin helpt hem geregeld met vertalingen en met doorvragen als iets onduidelijk is. Ook spelen er bij Kenny misschien meer zaken dan hij vertelt. Als Kenny bijvoorbeeld een plek voor begeleid wonen krijgt aangeboden, wil hij daar niet heen, omdat hij in dat deel van de gemeente oude vijanden heeft.

Kenny geeft ook zelf aan dat hij moeite heeft met het doorgronden van alle acties die hij moet ondernemen. Hij wil best wat doen, maar heeft wel duidelijke instructies nodig om door 'het systeem' te komen. Kenny zou wel meer geholpen willen worden bij dit soort taken. Hij wil dat Fred hem heel concreet te zegt wat hij moet doen.

> *Kenny: Ja, met dingen regelen heb ik geen probleem. Maar als ik weet ja, als je me zegt, ja, dat moet gebeuren, dan ik regel het zelf.*

Kenny's problematiek is relatief licht in vergelijking met die van sommige andere gevolgde daklozen. Er is bij een aantal van hen sprake van verslavingsproblematiek en psychische, lichamelijke en/of verstandelijke problemen. Sommigen zijn zorgmijdend en moeilijk over te halen tot het accepteren van hulp. Anderen zijn juist erg streetwise en goed bekend in de hulpverlening. De verschillende, vaak hardnekkige, problemen maken dat het niet eenvoudig is om deze groep verder te helpen.

4.3 De complexiteit van de wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving bemoeilijkt het geven van efficiënte en effectieve hulp aan daklozen. Het gaat zowel om lokale als om landelijke wetten en regels. Bij daklozen komt het probleem van de complexe wet- en regelgeving vaak extra sterk naar voren, onder meer door het ontbreken van een adres. Een adres is een voorwaarde voor allerlei vormen van hulp en ondersteuning, zoals een uitkering en een zorgverzekering. Bij Kenny is te zien hoe hij stap voor stap dieper in de complexiteit van de wet- en regelgeving terechtkomt en niet in staat is om op eigen kracht een uitweg te vinden.

De moeilijke taal en eigen logica

Allereerst heeft de wet- en regelgeving een eigen jargon dat niet past bij dat van het dagelijkse leven van daklozen. Ook volgt de wet- en regelgeving een logica die niet overeenkomt met die van veel klanten. Zo wil Kenny van Babak, de klantmanager inkomen weten hoe hij op de hoogte wordt gesteld van de beslissing over zijn uitkering. Die vraag geeft veel spraakverwarring, waarbij zijn vriendin Marga probeert te helpen door als een 'vertaler' op te treden tussen het eenvoudige Nederlands van Kenny en het jargon van Babak.

Kenny: Hoe ga ik weten dat het doorgaat?

Babak: Hoe bedoel je? Of ik de aanvraag ga toekennen of ga afwijzen?

Kenny: Ja.

Babak: Daarom zeg ik: ik heb verder in principe geen belangrijke gegevens nodig. Alhoewel dat document voor de Wet taaleis, dat is wel belangrijk. Maar dat is alleen maar in het kader van het aanmelden van iemand voor die cursus ja of nee. Kijk daar mogen we geen uitkering op afwijzen, maar we mogen er wel maatregelen op toepassen.

Marga: Maar dat gaan we wel regelen. Dat is geen probleem. Alleen hij wou weten hoe weet hij of het wel is doorgegaan en per wanneer is het toegekend?

Babak: Ik zeg nooit bij voorbaat al van dat ik een uitkering ga toekennen of afwijzen, ook al heb ik alle gegevens.

Marga: Maar dat is de vraag. Hoe weet hij dat?

Babak: Hij krijgt dan inderdaad een beschikking naar de nachtopvang toegestuurd.

Marga: Dat is wat ik wou weten.

Babak: Ja, maar dat spreekt voor zich.

Marga: Daarom vroeg ik wanneer? Is het een brief?

Babak: Inderdaad. Maar als hij dat niet weet, dan weet hij dat inderdaad niet. Dus dat klopt.

De noodzaak van bewijs

Vervolgens moet Kenny voldoen aan allerlei regels, voorwaarden en eisen om een uitkering te krijgen. En de bewijzen hiervoor moeten, zonder uitzondering, worden aangeleverd op papier. Voor een uitkering moet Kenny bijvoorbeeld bankafschriften, inzage in arbeidshistorie en een postadres opleveren en diploma's overhandigen om te laten zien dat hij aan de Wet taaleis voldoet.

Voor veel daklozen zijn dit moeilijke, soms onmogelijke, eisen om aan te voldoen. Niet alleen hebben ze hun administratie lang niet altijd op orde en bij de hand (ze hebben immers geen woning) ook moeten deze papieren soms uit het buitenland komen. Vooral in dat geval is het vaak een lang traject, voordat de juiste papieren bij elkaar zijn. Ook voor Kenny geldt dat zijn opleidingsgegevens, die bewijzen dat hij voldoet aan de Wet taaleis, door zijn broer op Aruba moeten worden opgestuurd. Met een beetje pech zijn de eerste documenten daarbij vaak verlopen tegen de tijd dat de laatste aanwezig zijn.

De trage voortgang

De vele procedures waar Kenny doorheen moet, zorgen ervoor dat alles lang duurt. Bij Kenny, die op verschillende momenten verstrikt raakt in de wet- en regelgeving, heeft deze traagheid grote consequenties.

Bij het eerste uitgebreide contact met Kenny blijkt dat hij geen geldig identiteitsbewijs heeft. Daphne pakt dat meteen op. Ze geeft Kenny een formulier mee waarmee hij een nieuw identiteitsbewijs kan aanvragen. Kenny heeft echter eerder in Portugal een paspoort aangevraagd. De afdeling van de gemeente die over identiteitsbewijzen gaat, vindt dit vreemd en wil het uitzoeken. In oktober 2016 roept de gemeente Kenny dan ook op voor een gesprek over zijn verblijf in Portugal. Dat is zes maanden nadat

hij een nieuw paspoort heeft aangevraagd. Hij moet bewijzen dat hij daadwerkelijk in Portugal is geweest. Kenny moet dus nieuwe papieren opzoeken en opvragen. Dat betekent dat hij weer moet wachten op zijn identiteitsbewijs. In december heeft hij bij de gemeente aan kunnen tonen dat hij in Portugal heeft gewerkt. Daarnaast heeft hij geboortepapieren aan moeten leveren die uit Aruba moesten komen. Uiteindelijk is Kenny acht maanden bezig geweest om zijn paspoort te krijgen.

De onderlinge afhankelijkheid

De bureaucratische processen zijn verder onderling afhankelijk. Het ene onderdeel is nodig voor een ander onderdeel, enzovoort. Een paspoort is een losse stap, maar wel een voorwaarde voor een andere stap: schuldhulpverlening. En het traject van schuldhulpverlening is weer voorwaarde om urgentie voor een woning aan te kunnen vragen. Kenny heeft in maart 2016 hulp gevraagd bij de gemeente en het ondersteuningsplan is in juni 2016 opgesteld. Het ondersteuningsplan wordt na de eerste intake samen met de klant opgesteld. In het plan zijn afspraken vastgelegd over de inhoud van de ondersteuning aan Kenny. Kenny heeft hier ook zijn handtekening onder gezet. Hierin is een schuldhulpverleningstraject opgenomen. Pas wanneer aan alle voorwaarden uit dit plan is voldaan, kan er urgentie voor een woning worden aangevraagd.

Ook het traject van schuldhulpverlening duurt echter lang. Kenny krijgt sinds oktober 2016, vanuit de zorginstelling die hem ook bij het wonen begeleidt, hulp om zijn financiën uit te zoeken. De schulden blijken mee te vallen, ongeveer € 1.800,-. De studieschuld is het hoogst, maar deze schuld kan worden meegenomen of anders bevroren en afbetaald als Kenny weer werk heeft.

Voor Kenny is het traject van schuldhulpverlening ingewikkeld. Hij moet naar de rechtbank, zijn hele administratie compleet hebben voor de kredietbank en bankafschriften regelen. Een medewerker bij het begeleid wonen helpt hem hierbij. Kenny's hulpverlener bij begeleid wonen, Fred, legt uit dat het opstarten van schuldhulpverlening vaak lang duurt en dat dit tot gevolg heeft dat de periode in begeleid wonen langer is dan gewenst.

> *Fred: Mensen komen hier binnen en dan moeten ze binnen zes maanden door. Het kost je al drie, vier maanden om alles in kaart te brengen qua schulden. En het moet echt heel specifiek want je mag er geen overslaan anders word je gauw aangemerkt als 'joh, je bent niet gemotiveerd'. Alsof die jongens dat nog precies weten na al die jaren. Ik kan me voorstellen dat ze per ongeluk een boete vergeten.*
>
> *Interviewer: Ja, want bij de Kredietbank moet je eerst de hele administratie compleet hebben.*
>
> *Fred: Je krijgt de hele bups terug als het niet helemaal compleet is. Maar het punt is die kan je ook helemaal van voren af aan starten. Ja, en dan zit je tegen je deadline van zes maanden, dat zelden haalt. Maar goed, dan kunnen ze hier langer blijven, maar dat is eigenlijk niet de bedoeling.*

Omdat de aanvraag van Kenny's identiteitsbewijs langer duurt dan verwacht, zijn de bewijsstukken die hij eerder bij schuldhulpverlening heeft aangeleverd, deels verlopen en moet hij ze opnieuw regelen.

Het gebrek aan flexibiliteit

Dat de schuldhulpverlening moet zijn gestart, voordat er urgentie voor een woning kan worden gegeven, komt uit het ondersteuningsplan dat Daphne, de klantmanager zorg, heeft opgesteld voor Kenny. Als het plan eenmaal is opgesteld, kan er niet meer makkelijk van af worden geweken. Bij Kenny lijken de schulden mee te vallen, omdat het grootste deel een studieschuld is die niet meteen hoeft te worden afgelost. De eis van schuldhulpverlening voor urgentie lijkt voor hem daarom te zwaar. Klantmanagers en hulpverleners kunnen echter niet inspelen op de nieuwe situatie, omdat het plan bindend is.

Fred: Als het vijftien of achtienhonderd euro. Ik zeg ja, dat is niet zo veel, maar als je maar vier of vijf tientjes per maand kan inlossen is het natuurlijk wel heel veel.

Interviewer: Dat is wel erg weinig als hij dan eventueel drie jaar in zo'n traject zit.

Fred: Ja, maar daar zit de studieschuld ook bij en als het dan op de grens zit, dan wordt het ingelost. Het feit dat hij met het traject zit daarin dat is het ondersteuningsplan van de gemeente. Dat is een verplichting. Pas dan kan ik de urgentie aanvragen. Als ik het niet doe, wordt het afgewezen. Dat is het nadeel van zulke soort ondersteuningsplannen. ... We worden afgerekend op het plan. We krijgen betaald voor de uitvoering van het plan. Dus die doelen moeten gehaald zijn, anders kan je ook geen urgentie aanvragen.

Het plan is niet enkel een traject en toekomstbeeld voor de klant, het is ook een toetssteen om inzet van medewerkers te beoordelen. De focus van de hulp komt daardoor te liggen op het afronden van het plan in plaats van optimale hulp voor de klant.

Medewerkers zouden herindicatie aan kunnen vragen, wat echter weer een lang traject is voor Kenny met veel werk voor medewerkers en Kenny.

Deelnemer groepsgesprek: Dat ligt er een beetje aan, soms is het plan er ook al. We spreken de klant natuurlijk maar twee of drie keer hooguit en dan hebben wij het plan af. En als dan blijkt, als het plan er al is en bij de hulpverlening blijkt dan het is toch allemaal heel anders, dan zal er een herindicatie aangevraagd moeten worden. Dus dat is wel heel erg jammer eigenlijk.

De interne tegenstrijdigheden

Naast de vraag naar bewijs, de trage voortgang, onderlinge afhankelijkheid en de beperkte flexibiliteit kent de wet- en regelgeving ook verschillende interne tegenstrijdigheden.

Om in aanmerking te komen voor een daklozenuitkering moet Kenny bijvoorbeeld gebruik maken van de nachtopvang. Er is, in de opvang waar Kenny slaapt, geen bedgarantie en daarom wordt er soms geloot om een plek. Kenny loopt daarom soms van de ene naar de andere opvang om toch een plekje te krijgen. Bovendien is er veel onrust in de nachtopvang. Dit roept de vraag op in hoeverre de eis om in de nachtopvang te slapen overeenkomt met het doel van Kenny's hulp om zijn leven op orde te krijgen. Bij sommige daklozen is te zien dat zij wel vrienden of familie hebben waar ze afwisselend terecht kunnen, maar dat ze noodgedwongen in de nachtopvang verblijven. Het kan ook zijn dat de klantmanager zorg of een hulpverlener liever heeft dat de dakloze bij bekenden slaapt, terwijl het ondersteuningsplan eist dat iemand in de nachtopvang slaapt.

Ook de eisen die de verschillende partijen aan de dakloze stellen zijn soms tegenstrijdig. Een voorbeeld hiervan is de schuldhulpverlening. Volgens de begeleider van Kenny is het werken via een uitzendbureau voor Kenny onmogelijk, omdat schuldhulpverlening een stabiel inkomen vereist. Werk voor een uitzendbureau is vaak tijdelijk en daarmee geen stabiele bron van inkomsten. De klantmanagers van Kenny willen echter uiteindelijk wel dat Kenny gaat werken, ook tijdelijk werk. En Kenny wil zelf eigenlijk ook werken.

Fred: Je ziet, wat gek is, met schuldhulpverlening, die willen altijd een stabiel inkomen. Die zegt: nu heb je een uitkering. Dat is weinig, maar het is wel stabiel. Dat gaat belemmerend werken bij uitzendbureaus. Dat is heel raar. Dat vind ik jammer. Het is nog een hele heisa met uitkeringen. Dan moet dat verrekend worden. Hebben ze een maandje echt gewerkt, dan wordt de uitkering stil gelegd en hebben ze weer een maand geen werk, dan moeten ze alles opnieuw aanvragen. Dat is het meest erge wat mensen tegen gaan komen.

Het kan ook andersom voorkomen. Uit een van de groepsgesprekken blijkt dat een rechter bij een wettelijk traject schuldhulpverlening oplegt dat iemand gaat solliciteren, omdat hij/zij op die manier een groter deel van zijn schulden kan afbetalen. Dit is soms in strijd met de wens van de gemeente die juist vindt dat iemand, in verband met zijn problemen, nog niet toe is aan werk.

Door de onderlinge afhankelijkheid en tegenstrijdigheden van de verschillende wetten en regels komen er uit het onderzoek voorbeelden naar voren van vicieuze cirkels waar daklozen niet makkelijk uit ontsnappen. De meest prangende is de samenhang tussen wonen, schulden en werken. Deze leefgebieden zijn allemaal aan elkaar gerelateerd. Om aan een schuldhulpverleningstraject te kunnen deelnemen is er een stabiel inkomen nodig. Dit is voor deze groep vaak een uitkering, omdat werken zonder stabiele huisvesting erg moeilijk is. Om een uitkering aan te vragen, moet er echter een adres zijn. Een woning krijgen met schulden is moeilijk, omdat de woningbouw niet altijd zit te wachten op mensen met schulden. Bovendien zijn veel daklozen bang voor de deurwaarders die langs worden gestuurd, zodra ze een woning hebben. Ze kiezen er daarom soms voor om nog even 'onder de radar' te blijven en alleen een briefadres te nemen. Zonder vast adres is het, zoals gezegd, lastig om een baan te vinden en zonder baan kunnen de schulden maar langzaam worden afgelost. Dit alles zorgt ervoor dat daklozen niet weten waar ze moeten beginnen of er soms voor kiezen om buiten het systeem te blijven.

De gevolgen van de wet- en regelgeving

De consequentie van de wet- en regelgeving is allereerst dat het werk van de hulpverlening soms vooral hulp in de wet- en regelgeving is. De hulpverlener begeleid wonen, Fred, is vooral bezig om de weg in de wet- en regelgeving te vinden en niet met Kenny helpen zijn leven op orde te krijgen.

> *Fred: De klantmanager W&I mailt mij door wat er moet gebeuren. Dan kan ik Kenny achter zijn broek aanzitten tot hij het ook doet. Het zijn soms hele kleine dingetjes hè. Hij moet dan zijn zorgpolis aanleveren. Die heb ik niet ontvangen. Dan moet je eigenlijk weer opnieuw naar mijnoverheid.nl. Dat je daar op moet inloggen. [...] Er staat daar inderdaad: de zorgpolis kun je aanvragen. Dat moet je allemaal zelf doen. Ja. O ja, zegt hij dan weer. Dan doet hij dat weer even. Je moet hem echt controleren om die polis aan te vragen. Het gaat om één zo'n dingetje, maar daar is hij anderhalve week mee bezig. Uit zichzelf doet hij het niet. Dat is dan jammer, want dan haalt hij het tempo eruit.*

Hij is meer bezig met de moed erin houden en bellen met verschillende mensen van de gemeente dan Kenny efficiënt aan een eigen woning of baan te helpen. De complexe wet- en regelgeving heeft dus ook consequenties voor de kwaliteit van de hulp die Kenny krijgt.

Bovendien moet niet alleen Kenny, maar moeten ook zijn hulpverleners voldoen aan de regels van de gemeente. Hierdoor is het voor hen vaak moeilijk om maatwerk te bieden of oplossingen te realiseren. In de groepsgesprekken met hulpverleners van daklozen wordt dit probleem geadresseerd:

> **Groepsgesprek**
> *Klantmanager zorg: Nee, maar goed, dan zouden wij bijvoorbeeld een, dan staan wij een administratief medewerker af aan jullie. Ik zeg maar iets. Er zijn oplossingen te vinden, maar dan moet er eerst vanuit hoger af, en dat is het hele dingen, want er moeten altijd vijf lagen, binnen de gemeente, moet er toestemming gegeven worden. Wij hebben het dan besproken tijdens het overleg met één laag boven ons, of een halve laag, en dan moeten er nog allemaal lagen. En als die allemaal toestemming hebben gegeven. De mogelijkheden zijn er gewoon, maar 1000 mensen moeten daar toestemming voor geven, en die moeten dat een goed idee vinden, dus zie dat maar, vanuit de uitvoering denk ik dat we er allemaal achter staan, dat we allemaal denken dat het een goed idee is.*

Het gebrek aan flexibiliteit en de traagheid van de wet- en regelgeving schaden verder Kenny's band met hulpverlening, omdat hij het vertrouwen in de instanties verliest. Met name de houding van Babak interpreteert Kenny als wantrouwen:

> *Kenny: Mijn uitkeringsmannetje doet alsof het geld uit zijn eigen zak komt. Hier bij de nachtopvang zeggen ze: 'Wie is je uitkeringsmannetje?' Wanneer ik zijn naam zeg, zegt iedereen; 'Je hebt een probleem'. Hij doet alsof ik nep ben, ik wil alleen maar geld. Ik had het gevoel dat hij me niet vertrouwde. Toen mijn vriendin begon te praten, was hij anders.*

Ook hulpverleners zien dat de wet- en regelgeving tot problemen leidt:

> *Fred: Daar word ik als hulpverlener wel eens moe van. Het is niet de cliënt die de problemen veroorzaakt, het zijn de overheden.*
>
> **Groepsgesprek**
> *Hulpverlener: En dat is waar het pijn doet. Dan moeten wij constant, dat schaadt ook de band die wij hebben met...*
>
> *Klantmanager zorg: Precies, die hebben ook helemaal geen vertrouwen in de hulpverlening, terwijl dat juist zo fijn is, laat mij dan maar lekker, mij mogen ze dan wel niet mogen, maar als dat met de hulpverlener maar goed zit, want zij gaan het traject aan en als zij dan elke keer de boodschap moeten brengen van joh, dat met je uitkering dat lukt niet. Dat is niet bevorderlijk voor het traject denk ik.*

Kenny verliest door de lange weg door de wet- en regelgeving ook zijn motivatie. Het duurt zo lang dat hij aan het einde van de onderzoeksperiode moedeloos is geworden.

> *Fred: Omdat zijn paspoort niet in orde was, zijn al een aantal dingen weer verlopen en moet hij het dan opnieuw aanleveren en daar worden mensen een beetje moedeloos van. Maar je moet het wel doen. Dat je moedeloos bent, daar overheen stappen, daar heeft hij nu moeite mee. Maar ja, daar ben ik voor. Maar je merkt het wel bij mensen ook ... in de houding: wat alweer? Ze worden moe van bureaucratie.*

Kenny had gedacht dat hij snel een urgentie en een woning zou hebben, maar bij het laatste contact voor dit onderzoek, in februari 2017, is Kenny tien maanden in contact met de gemeente en acht maanden bezig om een woning te krijgen. Echter: de schuldhulpverlening moet nog in gang worden gezet, dan moet een urgentieverklaring aangevraagd worden en dan duurt het meestal nog drie maanden voor hij een woning heeft.
Bovendien, als hij urgentie heeft, valt het nog niet mee om een woning te krijgen. Het wordt in de stad waar Kenny woont steeds moeilijker om een huis te vinden.

Een ander gevolg is dat Kenny zijn gedrag aanpast aan de regels. Hij gaat zich meer calculerend opstellen. Hij maakt bijvoorbeeld de afweging of schuldhulpverlening voor hem wel een maximaal resultaat oplevert. Hij begrijpt niet precies hoe de schuldhulpverlening werkt, maar heeft opgepikt dat hij maar een beperkt bedrag aan leefgeld overhoudt, ook als hij gaat werken. In dat geval wordt er een groter beslag gelegd op zijn inkomen. Kenny trekt de conclusie dat hij, als hij verplicht is om schuldsanering te accepteren, liever in de uitkering blijft. Het liefst zou Kenny echter gewoon gaan werken zonder schuldhulpverlening.

Kenny: Maar ik weet, dat is het ook, ik wil weten als ik gewoon, als ik in die schuldsanering ga, dan zit ik pas drie jaar, dus ik wil weten, als ik ga werken, hoe gaat het als ik, van mijn uitkering gaan ze alles nemen en dan krijg ik 20 euro leefgeld of zo...

Interviewer: Ja iets meer denk ik, maar ja, je krijgt in ieder geval een klein bedrag.

Kenny: Zo, maar als ik ga werken dan krijg ik misschien zeg maar, 1.200, gaan ze die hele 1.200 weer pakken en dan ben ik nog steeds met 20 euro leefgeld, dus

Interviewer: Ja, dat zou die mevrouw van de financiën je moeten vertellen.

Kenny: Ja, dus als het zo, dan wil ik mezelf daar niet aan kapot gaan maken om te werken en die hele 1.200 gaan weg. Dit is de dingen die mentor en financier, die gaan niet aan zitten en praten met jou, om uit te leggen. En dat vind ik raar.

Interviewer: Heb je het gevraagd aan Fred, hoe dat werkt?

Kenny: Nee, ik heb nog niet gevraagd, maar ik heb ook gezegd, ja ik denk niet dat ik wil in die schuldsanering gaan. Maar zegt: je moet. Je moet in KBR en zo.

Interviewer: En waarom moet het? Om urgentie te krijgen?

Kenny: Ja, anders krijg ik geen huis, ja.

De wet- en regelgeving leidt er dus toe dat sommige klanten hun gedrag gaan aanpassen aan de regels met het risico dat zij besluiten nemen die op de lange termijn niet in hun voordeel zijn. Ze proberen de regels zo toe te passen dat ze optimaal uitpakken of hen in ieder geval zo min mogelijk schaden. Dit is ook zichtbaar in een andere gemeente waar zeventig procent van de uitkering wordt ingehouden als huur voor een begeleid wonen traject. Als daklozen gaan werken, wordt echter nog steeds zeventig procent ingehouden, maar dan van hun loon. Een aantal daklozen trekt hieruit de conclusie dat ze beter niet aan het werk kunnen gaan. Ook uit het groepsgesprek komt naar voren dat daklozen bijvoorbeeld lang niet altijd zin hebben in dagbesteding of vrijwilligerswerk. Ze willen niet “werken voor niks”.

Er zijn in het onderzoek weinig voorbeelden van het toepassen van maatwerk aangetroffen. Het gebruik maken van de mogelijkheden tot maatwerk in de regels kunnen of durven veel uitvoerende professionals blijkbaar niet aan. Wat wel zichtbaar is, is dat gemeenten proberen bepaalde problemen op te lossen door het aanpassen van regels of het creëren van nieuwe projecten met aangepaste regels. De gemeente waar Kenny woont, heeft bijvoorbeeld de procedure om broodnood[7] aan te vragen versimpeld. Ook is er een project opgezet om de ondersteuningstrajecten voor daklozen sneller van start te laten gaan. Andere voorbeelden zijn te zien in de gemeente waar Hamid woont.

Hamid is een man van 45 jaar oud van Algerijnse afkomst. Hij woont sinds 26 jaar in Nederland. Hij heeft hier geen vrienden of familie, maar wel een paar kennissen. Hamid is bij aanvang van het onderzoek getrouwd met een vrouw die nog in Algerije woont. Na ongeveer driekwart jaar scheidden zij echter. De reden van de scheiding is zijn slechte toekomstperspectief in Nederland en de onmogelijkheid om zijn vrouw naar Nederland te laten komen. Sinds eind 2015 is Hamid dakloos. Hij is uit huis gezet vanwege een huurachterstand. Naast schulden bij de woningbouw heeft hij ook schulden bij de zorgverzekering en de belastingdienst.

[7] Broodnood is een bedrag van de Sociale Dienst waarop onder bepaalde voorwaarden, als de financiële situatie heel schrijnend is, aanspraak kan worden gemaakt.

Hamid heeft in 2014 voor het laatst gewerkt als schoonmaker. Hij heeft verder een opleiding gevolgd tot heftruckchauffeur, maar nooit zijn diploma behaald. Zijn beheersing van de Nederlandse taal is beperkt en hij heeft moeite zichzelf goed uit te drukken. Tijdens de onderzoeksperiode vindt Hamid via een kennis een baan in de schoonmaak. Als hij deze baan langere tijd vol zou houden, geeft dit problemen met zijn briefadres. De voorwaarde voor een briefadres is immers het hebben van een uitkering. Wanneer Hamid echter zijn adres zou verliezen, is er een grote kans dat hij zijn baan ook verliest. De ervaring van de gemeente is dat een werkgever niet graag iemand in dienst heeft zonder adres. In plaats van een individuele uitzondering voor Hamid kiest de gemeente ervoor om te gaan kijken of er niet een apart project kan worden gestart met specifieke regels voor gevallen zoals Hamid.

Ook is in deze gemeente een project gestart om daklozen die zelfredzaam zijn een specifieke opvangplek te bieden en is er geëxperimenteerd met een tijdelijke ontheffing van de kostendelersnorm voor mensen die een plek bieden aan iemand die dakloos is. Deze initiatieven zijn nog niet geëvalueerd, maar uit een gesprek met de gemeente blijkt wel dat het niet eenvoudig is om de problemen op te lossen. Het project waarbij de kostendelersnorm tijdelijk niet geldt, wordt nog niet veel ingezet, omdat de uitkerings-gerechtigde waar de dakloze kan wonen er vaak niet gerust op is dat er echt geen consequenties voor de uitkering zullen zijn. De opvang voor de zelfredzame daklozen leidt tot problemen met het innen van schulden en het handhaven van de beslagvrije voet. Ook blijkt het lastig om deze opvang exclusief voor zelfredzame daklozen te houden.

4.4 De onduidelijkheid rondom eigen regie en zelfredzaamheid

Het stimuleren van eigen regie en eigen kracht en het vergroten van de zelfredzaamheid zijn belangrijke begrippen in de dienstverlening aan kwetsbare groepen. Klanten moeten een stem krijgen in de dienstverlening die hen wordt geboden en zoveel mogelijk zelf invulling geven aan de uitvoering van deze dienstverlening met als doel dat ze uiteindelijk beter in staat zijn zelfstandig te functioneren in de samenleving. Ook bij Kenny zijn deze aspecten terug te zien.

Eigen regie in de dienstverlening

Er is in de dienstverlening aandacht voor de wensen van Kenny. Het ondersteuningsplan wordt samen met hem opgesteld. Tijdens een uitgebreide intake bespreekt Daphne, de klantmanager zorg, allerlei onderdelen van het plan met Kenny. Bij een aantal onderdelen luistert ze goed naar Kenny en neemt zijn wensen over. Zo hoeft hij niet te gaan praten over zijn emoties maar kan er op een andere manier mee aan de slag.

> *Interviewer: Ja, had je ook het gevoel zelf dat je dingen kon beslissen tijdens het gesprek, want ik merkte bijvoorbeeld bij die hulp van je emoties, bij je gevoelens, dat je dat liever niet wil, heb je dan het gevoel dat je dat goed kan aangeven?*
>
> *Kenny: Ik voel het niet goed om daar zo over te praten. Ik zeg nee.*
>
> *Interviewer: Ik vond dat je dat goed zei dat je dat niet wilde, want je hoeft niet alles te accepteren wat er tegen je gezegd wordt.*
>
> *Vriendin Marga: Ik vond het wel leuk dat ze zeiden, je hoeft met niemand te praten, maar je kan nog wel iets anders doen om het kwijt te raken, emoties, kickboksing, ik vond wel dat ze opties hadden aangeboden, ik hoop wel dat ze voor hem gaan vrijstellen, dat hij het kan doen, ik vond het wel goede opties, want je hoeft met niemand te praten, maar je kan wel andere dingen doen. Dat heeft ze wel goed uitgelegd.*

Niet op alle gebieden worden Kenny's wensen echter meegenomen in het plan. Kenny geeft aan dat hij wil werken en zelfstandig wil wonen. Die onderdelen worden niet overgenomen in het plan. Het lijkt erop alsof Daphne voor de grote onderdelen als wonen en werk toch de standaardroute kiest voor Kenny, met eerst dagbesteding en begeleid wonen. Op kleine onderdelen van het plan, zoals de ondersteuning bij emoties, volgt het plan de wensen van Kenny wel. Het is niet duidelijk waarom Daphne hiervoor kiest, want zoals hieronder te lezen, ziet ze hem wel als redelijk zelfredzaam.

Kenny moet zijn handtekening onder het plan zetten om aan te geven dat hij ermee akkoord is. Kenny gaat akkoord met het plan, inclusief dagbesteding in plaats van werk en eerst begeleid wonen en schuldhulpverlening, voordat hij zelfstandig kan wonen. Het is niet duidelijk of Kenny alle details begrijpt en op dat moment kan overzien waar hij voor tekent. Bovendien krijgt Kenny alleen hulp, van uitkering tot begeleid wonen, als hij het plan tekent. Het lijkt er daardoor op alsof het plan toch vanuit de gemeente wordt opgelegd.

> *Fred: Alleen er komt een beetje vanuit de gemeente opgelegd, dat gaat zogenaamd in samenspraak met de cliënt, maar die tekent alles om uit die nachtopvang te komen.*

Ook bij het realiseren van participatie heeft Kenny beperkt de regie. Daphne wil wel dat Kenny iets gaat doen dat hij leuk vindt. In een van de eerste gesprekken, begin april 2016, vraagt ze aan Kenny wat voor werk hij zou willen doen. Voor Kenny is werken belangrijk. Hij wil graag weer aan de slag en heeft ook uitgebreide werkervaring en een vak. Hij wil werken in de bouw of bij een banketbakker. Maar Kenny krijgt geen hulp bij het vinden en behouden van betaald werk. Daphne is er vooral mee bezig dat Kenny iets te doen heeft en niet gaat piekeren. Bovendien hanteert ze dagbesteding als een opstap naar betaald werk door ervaring op te doen, terwijl Kenny al werkervaring en een goed dagritme heeft.

> *Daphne: Want wat we merken is dat als mensen niets doen overdag, dan heb je alle tijd van de wereld om na te denken. Dan heb je alle tijd van de wereld om te piekeren. Dus wat we wel fijn vinden is dat mensen een dagbesteding hebben. Maar dan een dagbesteding die ze leuk vinden. Dus bijvoorbeeld in uw geval dat u lekker aan de slag kan met dat koken of met dat bakken op een plek waar u dan wel werkervaring en zo meepakt. Dat is dan niet als een betaalde baan, maar daarom willen we ook vooral iets wat u leuk vindt en waar u iets van leert.*

Ze gaat er impliciet zelfs van uit dat Kenny nog geen betaald werk kan verrichten:

> *Zodat u zodra u weer kunt, hup direct door kunt uitstromen naar een baan.*

De eigen regie van Kenny op dagbesteding valt vervolgens ook tegen. Kenny wil graag koken of iets met techniek doen. Maar er wordt voor hem een plek geregeld bij een instituut voor dagbesteding waar de gemeente een contract mee heeft. Binnen de dagbesteding mag Kenny dan wel zelf over kleine zaken beslissen. Hij kan kiezen wat hij daar gaat doen: van een computercursus tot fietsen repareren. Kenny kiest ervoor om T-shirts te printen. Aan het einde van het onderzoek, in februari 2017, is hij daar net mee gestart.

Ook de klantmanager inkomen, Babak, houdt geen rekening met Kenny's wens om te werken. Hij wil eerst dat Kenny zelfredzaam is op de andere gebieden van de zelfredzaamheidsmatrix, voordat hij hulp kan krijgen richting betaald werk.

> *Babak: Van, goh, in jouw situatie, dat noemen wij dan "stabiel" hè, rond de vijf leefgebieden is-ie dan stabiel, uitkering, huisvesting, zorgverzekering, dagbesteding, en ik geloof ook schulden. Als dat allemaal rond is en er is verder voor ons geen toegevoegde waarde meer, vanuit de hulp- en dienstverlening van zo'n klant, dan dragen wij dus over naar de reguliere werkplek.*

De kloof tussen intentie en praktijk van de eigen regie komt dus niet alleen door standaardaanbod, maar ook door opvattingen over participatie. De veronderstelling is bij veel klantmanagers en hulpverleners dat er eerst een stabiele situatie moet zijn alvorens er sprake kan zijn van participatie. Ook komen er soms allerlei problemen 'tussendoor', waardoor participatie wordt uitgesteld. Dit is te zien bij Hamid. In het begin van het traject wordt er een plan van aanpak opgesteld waarin Hamid kan aangeven waar hij naartoe wil werken. Ook doelen op het terrein van participatie worden opgenomen. Bij Hamid werkt het echter belemmerend dat er steeds andere prioriteiten zijn. Zo blijkt hij geen DigiD te hebben, geen e-mailadres, geen zorgtoeslag en is het onduidelijk hoe het staat met zijn inschrijving bij woningnet. Al deze problemen moeten eerst worden opgelost, voordat er aandacht is voor participatie. Het gelijktijdig werken aan participatie en andere problemen gebeurt, zoals ook in de volgende paragraaf wordt beschreven, weinig.

Aandacht voor eigen kracht

Kenny wordt gedurende het traject regelmatig aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheden en eigen kracht. Daphne, Babak en Fred stimuleren hem om zelf initiatief te nemen bij het bereiken van de doelen van de dienstverlening. Ze vragen hem om verschillende zaken te regelen, zoals het zorgen voor bepaalde papieren voor schuldhulpverlening, een paspoort en de Wet taaleis.

De verschillende inschattingen van zelfredzaamheid

Het vergroten van de zelfredzaamheid op verschillende leefgebieden is een centraal doel van de dienstverlening. Het is de bedoeling dat mensen hun leven weer op orde krijgen en zo zelfstandig mogelijk verder kunnen. Zelfredzaamheid blijkt in de praktijk echter een complex en meerduidige begrip. De drie hoofdrolspelers in de hulp aan Kenny schatten zijn zelfredzaamheid alle drie anders in en verbinden er ook andere consequenties aan.

Daphne gebruikt de zelfredzaamheidsmatrix

Allereerst zien we hoe Daphne, de klantmanager zorg, de zelfredzaamheid van Kenny inschat, met behulp van de zelfredzaamheidsmatrix. Doordat Kenny moeite heeft met de taal, is het lastig zijn zelfredzaamheid goed in te schatten. Tegelijk blijkt ook hoe lastig het is heldere vragen te stellen.

> *Daphne: En wat zou u willen qua wonen in Nederland?*
>
> *Kenny: Waar?*
>
> *Daphne: Nee, wat zou u willen? Hoe zou u willen wonen? Hoe ziet u dat voor u?*
>
> *Kenny: Ik snap die vraag niet.*
>
> *Vriendin Marga: You need to say how you want to live in Holland. You want a house, you want a bedroom?*
>
> *Kenny: Een huis. Ik wil gewoon een huis en werk.*

Daarnaast is Kenny geen prater, wat een inschatting van zelfredzaamheid volgens Daphne ook moeilijker maakt. Om beter zicht te krijgen op Kenny's intelligentie is er een test gedaan. Hieruit blijkt dat Kenny gemiddeld intelligent is. Desondanks weet Daphne niet wat Kenny precies wel en niet begrijpt. Maar ook dankzij de hulp van Marga heeft ze er wel vertrouwen in dat hij het belangrijkste begrijpt.

Daphne schat, alles afwegend, in dat Kenny een goede kans heeft om werk te vinden.

> *Daphne: Ik denk dat dit op zich wel een perfecte klant is om gewoon aan de slag te gaan. Ik denk dat het een van de weinigen binnen onze doelgroep is waarvan ik zeg van nou dit is iemand die kan straks fulltime aan de slag zonder extra begeleiding dus ik schat zijn kansen hoog in. Hij is gemotiveerd, ik heb het idee dat het een harde werker is, een loyale werker dus ik denk zodra hij de kans krijgt dat het wel goed gaat komen.*

Babak baseert zijn oordeel op ervaring en observatie
De tweede inschatting van zelfredzaamheid wordt gemaakt door Babak, de klantmanager inkomen. Babak moet beslissen of Kenny recht heeft op een uitkering. Omdat Kenny de taal niet goed beheerst, neemt hij Marga mee naar het gesprek over de uitkering. Babak schat in dat Kenny niet zelfredzaam is omdat hij amper het woord neemt en een vriendin heeft meegenomen. Babak maakt zijn inschatting daarnaast op basis van zijn jarenlange ervaring bij de sociale dienst.

> *Babak: Hij komt goed over als een nadenkend iemand, maar ik heb echt het idee dat hij iemand met een laag IQ is. Omdat hij niet weet hoe hij zaken aan gaat pakken. Want ik heb er eerlijk gezegd weinig vertrouwen in dat hij een zelfstandig huishouden gaat voeren. Daarom heb ik ook tegen hem gezegd: 'Misschien is woonbegeleiding iets voor jou'. Kijk, ik ben niet zijn begeleider of psychiater, maar ik merk het in zijn communicatie. Dat is geen vooroordeel of negatieve aanname, maar puur mijn eigen observatie. Hij is gewoon heel laks. Dat zie je bijvoorbeeld ook aan het feit dat die vriendin met hem meekomt, dat was de vorige keer ook zo. Dan weet je, zo iemand kan je eigenlijk niet alleen loslaten. Misschien wel op straat maar niet echt in de maatschappij.*

In het gesprek met Babak vertelt Marga wel dat Kenny zelfstandig kan wonen, maar dat heeft geen invloed op het oordeel van Babak.

Fred baseert zijn oordeel op de voortgang van Kenny in de praktijk
De derde persoon die de zelfredzaamheid van Kenny inschat is Fred, zijn hulpverlener bij het begeleid wonen. Volgens Fred is Kenny kansrijk. Hij is door omstandigheden dakloos geworden, zit vast in het systeem door 'overbureaucratisering' en er is vraag naar elektromonteurs. Kenny zou volgens Fred wel wat ondersteuning bij zijn administratie en binnen de instituties kunnen gebruiken.

> *Fred: Het is echt zo'n man waarvan ik denk: 'Wat doet hij hier?' Hij is door omstandigheden dakloos geworden, maar kan prima voor zichzelf zorgen. Hij hoort niet in de nachtopvang, zit daar alleen maar omdat hij anders geen uitkering krijgt. Als de familie waar je woont zelf een uitkering heeft, kun je je op dat adres niet inschrijven. We zijn een beetje overbureaucratisch geworden in Nederland. We willen alles maar controleren, bang dat er misbruik gemaakt wordt. En dan wordt het bijna een soort vervolgsituatie van mensen.*
> *Ik denk echt dat hij zelfstandig kan wonen, misschien eventjes in het begin met ambulante hulp. Dat hij hulp krijgt bij zijn administratie, dat het allemaal blijft lopen. Het is een man die belt één keer de sociale dienst en als het niet goed is, gaat hij geen tweede keer bellen.*

Kenny hoeft volgens Fred dan ook geen bewindvoering bij zijn schulden, omdat hij goed voor zichzelf kan zorgen. Fred vindt ook dat Kenny goed te begeleiden is:

> *"Ja, ik moet zeggen dat hij gemakkelijk te begeleiden is, hij snapt ook alles. Dit is een man, hij moet zijn financiën op orde hebben. Hij moet een baan hebben en dan is hij klaar en dan kunnen wij een urgentie voor hem aanvragen. Dan kunnen we hem snel aan een woning helpen."*

Fred schat de zelfredzaamheid van Kenny vrij hoog in. Hij kan prima voor zichzelf zorgen, heeft enkel wat begeleiding nodig bij zijn administratie en de wet- en regelgeving.

Er zijn dus grote verschillen tussen hulpverleners als het gaat om de inschatting van Kenny's zelfredzaamheid. Hiervoor zijn diverse redenen aan te wijzen.

Zelfredzaamheid inschatten is lastig en heeft tijd en overleg nodig

Wat allereerst opvalt, is dat het lastig is om in één of twee gesprekken zelfredzaamheid in te schatten. In de drie gemeenten die betrokken zijn in het onderzoek wordt vaak gebruik gemaakt van de zelfredzaamheidsmatrix. Deze matrix biedt echter onvoldoende inzicht in iemands zelfredzaamheid als het gaat om bijvoorbeeld computervaardigheden, algemene intelligentie, mogelijkheid om zaken te plannen en op te pakken en zelfreflectie. Vaak blijkt daardoor echter pas gedurende de hulpverlening, als iemand een poos met een dakloze optrekt, wat die persoon wel en niet kan. Maar met de eerste grote intake wordt wel het hulpaanbod bepaald met de zorg en begeleiding die nodig is voor iemand. Ook kan iemands zelfredzaamheid gedurende het traject wisselen, bijvoorbeeld door bepaalde gebeurtenissen in zijn of haar leven.

In het geval van Kenny hebben de klantmanagers en de hulpverlener geen contact met elkaar over hun inschatting van zelfredzaamheid. Ze trekken niet samen op om te bepalen wat Kenny wel en niet kan, en hoe ze hem het beste verder kunnen helpen. Het is bijvoorbeeld onwaarschijnlijk dat de klantmanager inkomen de gegevens van de intelligentietest heeft gekregen of gelezen, gezien zijn opmerking dat hij het IQ van Kenny laag inschat.

Zelfredzaamheid als 'samenredzaamheid'

Ook de definitie van zelfredzaamheid die de professionals die betrokken zijn bij Kenny hanteren, verschilt. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de interpretatie die zij geven aan de hulp die Kenny krijgt van zijn vriendin. Daphne, de klantmanager zorg, waardeert dat Kenny contacten en hulp heeft. De hulpverlener Fred deelt deze blik. Die is heel tevreden over het sociale netwerk van Kenny:

> *Fred: Hij heeft goed contact met familie, met vrienden, het gaat weer goed met zijn ex-vriendin begrijp ik. En hij is regelmatig in het weekend een dagje weg naar zijn ex toe. Hij past op het kind. Dat zit wel goed, dus daar hoef ik niks aan te doen.*

Babak hanteert echter een striktere opvatting van zelfredzaamheid. Hij impliceert dat zelfredzaamheid inhoudt dat Kenny alles zelfstandig kan en verbindt een negatief oordeel aan het feit dat Kenny zijn vriendin meeneemt naar gesprekken: "Hij is gewoon heel laks. Dat zie je bijvoorbeeld ook aan het feit dat die vriendin met hem meekomt, dat was de vorige keer ook zo."

Hoewel er, bijvoorbeeld bij de intakegesprekken, aandacht is voor de aanwezigheid van een sociaal netwerk zijn er weinig voorbeelden aangetroffen waarin de klant wordt gestimuleerd zijn netwerk in te zetten. In één gemeente worden klanten wel geattendeerd op de kracht van hun netwerk en moeten ze in kaart brengen wie ze kennen en op welke punten ze hun netwerk kunnen versterken. Ook wordt ze uitgelegd dat mensen in hun netwerk een kans kunnen bieden op het vinden van een woning of kamer. In de verdere dienstverlening wordt hier echter niets mee gedaan. Ook de inzet van ondersteuning door vrijwilligers, bijvoorbeeld omdat de dakloze een zwak netwerk heeft, is nauwelijks aangetroffen.

Zelfredzaamheid als volgtijdelijkheid

Wat verder opvalt ten aanzien van zelfredzaamheid is dat zowel de klantmanager zorg als de klantmanager inkomen de verschillende levensdomeinen los van elkaar zetten en volgtijdelijk aanpakken. Eerst moeten inkomen, schulden en huisvesting stabiel zijn dan dagbesteding en dan kan iemand pas betaald aan het werk. Kenny vindt echter ondertussen zelf werk. Voor hem is zijn leven niet opgeknipt in leefgebieden. Hij wil een huis en werken. In de praktijk blijkt zelfredzaamheid niet eenduidig op te knippen en al evenmin een toren die steentje voor steentje wordt opgebouwd.

Zelfredzaamheid als een norm in plaats van een doel

Wat het begrip nog complexer maakt is dat een grotere zelfredzaamheid aan de ene kant een doel is van de dienstverlening en aan de andere kant vaak een vereiste is om deel te kunnen nemen aan deze dienstverlening. Zoals te lezen in de paragraaf over wet- en regelgeving, worden er bij daklozen bureaucratische vaardigheden verondersteld die nodig zijn om te kunnen functioneren in de wereld van papieren, regelingen, et cetera. Uit het onderzoek komen voorbeelden naar voren waarin daklozen die niet aan deze impliciete norm van zelfredzaamheid voldoen hierop worden afgerekend. Bij Kenny gebeurt dat met zijn zorgverzekering.

Kenny moet € 50,- extra betalen aan de zorgverzekering, omdat hij een betalingsachterstand heeft. Die betalingsachterstand is ontstaan, doordat hij geen uitkering aan kon vragen, omdat hij zijn huis uit moest en zich niet kon inschrijven op het nieuwe adres. Als Kenny wel een uitkering krijgt, moet hij maandelijks €50,- extra premie als boete betalen. Dit is geen afbetaling van de schuld, maar een opslag op de premie. Zo wordt Kenny feitelijk gestraft voor zijn eerdere lage zelfredzaamheid op het gebied van huisvesting en financiën.

Ook in gesprekken met hulpverleners wordt genoemd dat mensen die eerder hebben aangetoond niet zelfredzaam te zijn, hiervoor consequenties moeten dragen die er toe kunnen leiden dat ze (nog) minder zelfredzaam zijn. In het gesprek met de hulpverlener blijkt dat er bij de woningbouw een langere wachttijd is als mensen eerder voor problemen hebben gezorgd. Ook bij eerdere huurschulden of nog bestaande schulden zijn sommige woningbouwverenigingen onwelwillend om mensen toe te laten tot een woning.

> *Fred: De overheid verzon jullie mogen urgentie aanvragen ter voorbereiding op een woning. Nou de woningbouwvereniging hier die zit niet te wachten op allerlei uitkeringstrekkers, zeker geen mensen met allerlei problemen. Die hebben verzonnen als jij ontruimd bent, dan mag jij 3 jaar wachten en als jij een wietplantage hebt gehad, mag je 5 jaar wachten. We gaan jou niet helpen.*
>
> *Dat je kritisch bent, snap ik. Want ik heb een schoonzus die werkt ook voor een woningbouwvereniging, je wordt gek daarvan. Je ziet steeds dezelfde namen terugkomen. Je weet: "Als die komt, dat gaat een huurschuld worden".*
>
> *Maar toch, inderdaad van ja, die mensen zijn hier geweest. Er wordt geacht dat ik ze wat bij heb gebracht.*

4.5 De beperkte hulpmiddelen van hulpverleners en klantmanagers

Beperkingen hulp: te weinig tijd en geld

Een vierde obstakel zijn de beperkingen van de hulpverlening. Daphne, Babak en Fred zijn begaan met Kenny en doen alle drie hun best om hem vooruit te helpen en zijn situatie te verbeteren. Zij lopen hierbij tegen verschillende problemen aan. Allereerst hebben ze een grote caseload aan klanten en te weinig tijd om mensen op maat te helpen. Zo hebben medewerkers van de afdeling inkomen geen tijd om bij de intake van daklozen aanwezig te zijn en is er geen tijd voor overleg over personen en knelpunten.

> *Fred: Ik heb begrepen dat 25% van het budget is wegbezuinigd. Een klantmanager zegt: "Ik krijg soms 150 mailtjes op een dag. Die kan ik niet allemaal lezen, anders kan ik niet werken."*
>
> *Ik heb weleens een keer gehad, een ambtenaar die reageerde op maandagavond. Ik zeg: "maandagavond", ik wist dat die ambtenaar vrij was. "Ja, ik zit alvast mijn mailtjes te bekijken, daar heb ik morgen geen tijd voor." Op je vrije dag, daar kan je van zeggen: die heeft hart voor de zaak. Maar het is eigenlijk schandelijk. Het is wel belachelijk.*

In het groepsgesprek van deze gemeente wordt dit knelpunt herkend. Medewerkers spreken de wens uit dat een klantmanager van werk en inkomen aanwezig zou zijn bij de grote intake om het ondersteuningsplan te maken. Maar vanwege bezuinigingen hebben ze daar geen tijd voor.

> *Klantmanager inkomen: Dus er zou iemand beneden moeten gaan zitten van Inkomen? ... Ik denk dat dit een geldkwestie is, ik weet het niet. Ik ga me er niet mee bemoeien. [...]*

> *Klantmanager inkomen: Als ik nog één keer in de week beneden moet gaan zitten, een uur, dan weet ik niet hoe ik die andere klanten kan helpen.*

Ook Kenny vindt dat hij te weinig begeleiding krijgt. Zo is er in de nachtopvang iemand om hem te helpen, maar hij krijgt haar nooit te zien.

Uit verschillende voorbeelden in het onderzoek blijkt juist dat tijd en ruimte voor persoonlijke aandacht ervoor kunnen zorgen dat er wel vooruitgang wordt geboekt. Door de klant te leren kennen wordt ook beter duidelijk welke problemen een klant zelf aan kan, en waar echt ingegrepen moet worden. Voorbeelden hiervan zijn het meegaan met een klant naar een afspraak of het meegaan om pasfoto's voor een identiteitsbewijs te maken. Dit zorgt ervoor dat er niet onnodig veel vertraging ontstaat. Ook zorgt wederzijds begrip en respect tussen hulpverlener en klant voor een basis om verder te komen.

Te weinig huisvestingsmogelijkheden

Daarnaast zijn er simpelweg te weinig plekken in de nachtopvang, het begeleid wonen en te weinig woningen waar, eventueel met ambulante ondersteuning, zelfstandig gewoond kan worden.

Voor de nachtopvang moet geloot worden, er is geen bedgarantie. Vervolgens duurt het zo'n vier maanden voordat Kenny een plek krijgt bij begeleid wonen. Dat is in principe voor zes maanden, een tijdelijke voorziening. Door allerlei redenen heeft Kenny aan het eind van dit onderzoek nog geen urgentie voor een eigen woning aan kunnen vragen. Hij zal zeker langer bij begeleid wonen moeten blijven. Dat gebeurt vaker, zodat er niet genoeg doorstroom is. En als mensen zelfstandig kunnen gaan wonen, is er maar beperkt woonruimte beschikbaar voor deze groep mensen.

Wat opvalt is dat er maar in één gemeente voorbeelden zijn waarin daklozen worden geïnformeerd over de mogelijkheden in een andere gemeente een huis te zoeken. Hamid wordt geattendeerd op de mogelijkheden om in een andere gemeente te zoeken, maar hij wordt niet gestimuleerd om daadwerkelijk actie te ondernemen. In een groepsgesprek geven klantmanagers aan dat klanten vaak niet willen verhuizen en als ze willen dat het lastig te realiseren is. Dit komt door problemen met de overdracht van uitkeringen, verhuisvergoedingen, et cetera. Ook hebben klantmanagers niet altijd goed zicht op de gemeenten waar klanten makkelijker terecht zouden kunnen, behalve dat dit 'in krimpgebieden' is.

4.6 De moeizame samenwerking tussen hulpverleners en klantmanagers

De bedoeling van de decentralisaties is dat gemeenten door goede samenwerking burgers beter kunnen bedienen. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten bezig zijn de samenwerking te verbeteren, maar dat er nog verschillende struikelblokken zijn. De integrale aanpak en samenwerking begint in de praktijk in sommige gemeenten goed, maar na het eerste begin is er weinig contact tussen medewerkers op het terrein van werk en inkomen en medewerkers op het terrein van de zorg. De afdeling werk en inkomen is vaak moeilijk bereikbaar en er zijn tegenstrijdigheden in taakopvattingen.

Veel betrokkenen zorgt voor verwarring

Kenny heeft met een groot aantal klantmanagers en hulpverleners te maken. Hij heeft één klantmanager zorg, Daphne. In de nachtopvang zijn er twee of drie hulpverleners. Dan krijgt hij een klantmanager inkomen, Babak. Gedurende het traject neemt iemand anders bij werk en inkomen de dienstverlening aan Kenny over. Bij het begeleid wonen heeft Kenny twee hulpverleners, waaronder Fred. Ook krijgt hij daar van een andere medewerker hulp voor zijn schulden. Daarnaast heeft hij in ieder geval contact met een andere afdeling van de gemeente voor zijn paspoort, met de kredietbank, zijn eigen bank en rechtbank voor zijn schulden en met de zorgverzekering. Er zijn tenminste acht mensen om hem te helpen en daarnaast tenminste vijf instellingen waar Kenny van alles moet regelen.

De grote verscheidenheid aan rollen en functienamen voor medewerkers bij de gemeente en zorg-instellingen is verwarrend voor Kenny. Samen met zijn vriendin Marga stuurt hij Daphne een mail om te informeren naar de voortgang van zijn traject. Uit haar antwoord blijkt dat Kenny en Marga niet de juiste persoon om informatie hebben gevraagd. Ze hadden eigenlijk bij haar collega van begeleid wonen moeten zijn. In de groepsgesprekken wordt bevestigd dat het voor klanten verwarrend is als er veel mensen betrokken zijn.

Een integrale start

In eerste instantie is er in Kenny's dienstverlening aandacht voor alle leefgebieden. Daphne, de klant-manager zorg, maakt in het eerste uitgebreide gesprek een overzicht van Kenny's problemen op de verschillende leefgebieden, waaronder participatie en inkomen. Daarna gaat ze meteen aan de slag om de papieren voor het paspoort, de uitkering en het postadres van Kenny te regelen. Het zal die middag om 13.00 uur al klaar zijn. Ook maakt Daphne voor Kenny een afspraak voor een vervolggesprek met Babak over de uitkering.

Er is, na de doorverwijzing, vervolgens geen sprake van verdere samenwerking tussen Daphne en Babak. Daphne plant alleen een afspraak voor Kenny in bij Babak en zorgt dat Kenny de juiste papieren mee heeft:

> *Interviewer: En hoe verloopt die samenwerking, want je zei ik heb degene die over de voorschotten gaat meteen naar beneden gestuurd, hoe is dat georganiseerd hier binnen, dat deel uitkering en dat deel dienstverlening dat jij doet?*
>
> *Daphne: Het is compleet gescheiden van elkaar. Het enige wat wij doen is een klant inplannen en wij voorzien de collega van uitkeringen van documenten. Net als vanmorgen, heb ik niet zelf degene die over voorschotten gaat gebeld, dat heeft een collega gedaan want ik moest natuurlijk weer door naar een ander gesprek maar anders zou ik dat even kort, dit is het verhaal, hij heeft zijn bankafschriften bij zich, kun je dat in orde maken? Ja ik ga met hem in gesprek, oké top. Dus ik hoor dat ook niet meer terug.*

Wel is er nog samenwerking tussen Daphne en iemand die gaat over wonen, zowel over de nachtopvang als de doorverwijzing naar een plek bij begeleid wonen. Deze samenwerking is intensiever. Daphne en de 'woonbegeleider' stemmen op een aantal momenten af hoe het gaat met Kenny en wat geschikte opvang voor hem zou zijn. De woonbegeleider is ook aanwezig bij een gesprek tussen Kenny en Daphne. Deze samenwerking stopt op het moment dat Kenny een plek in begeleid wonen krijgt. Vanaf dat moment is Fred zijn hulpverlener en heeft Daphne geen rol meer in Kenny's dienstverlening.

Ook in andere gemeenten is te zien dat het begin van de dienstverlening op bepaalde gebieden integraal is. In de gemeente waar Saskia woont, is er in het begin van het traject samenwerking tussen zorg en werk en inkomen. Saskia is een jonge vrouw van in de twintig. Ze heeft enkele jaren antikraak gewoond, onder andere samen met haar ex-vriend. Deze man kleineerde en mishandelde haar. Sinds het verbreken van de relatie heeft ze geen plek meer waar ze kan verblijven. Ze heeft een tijdje bij haar moeder gewoond, maar kon daar niet langer blijven.

Saskia heeft een problematische jeugd achter de rug. Haar moeder heeft asperger en Saskia verbleef een tijd in jeugdzorginstellingen. Naast haar ouders heeft Saskia nog een stiefvader en een broertje. Met haar moeder en stiefvader heeft ze nog goed contact. Met haar vader is het contact minder goed. Ze spreekt hem slechts af en toe. Saskia heeft geen startkwalificatie en heeft diverse baantjes gehad in verschillende winkels.
Saskia heeft verschillende fysieke en psychische problemen. Ze is in haar leven al op verschillende psychische aandoeningen getest, maar daar kwam geen positieve diagnose uit. Ze heeft door de jaren heen te maken gehad met meerdere psychologen, maar heeft deze trajecten nooit afgemaakt.

In de gemeente waar Saskia woont is er een gezamenlijke intake tussen iemand van de afdeling werk en inkomen en speciale daklozenconsulenten vanuit de afdeling zorg. In de intake komen alle leefgebieden in beginsel aan de orde. De klantmanager van het daklozenteam en de consulent hebben een heldere taakverdeling. Eerstgenoemde gaat over het recht op uitkering, schulden en de mogelijkheden voor arbeid/participatie, laatstgenoemde gaat over de hulpvragen van de klant op de overige leefgebieden, zoals fysieke en geestelijke gezondheid, verslavingen, detentie, gezin/netwerk, algemene dagelijkse vaardigheiden en dagbesteding. In de praktijk hebben de klantmanager en de consulent contact met elkaar over de klant. Dat kan face to face - want ze werken letterlijk naast elkaar - via de mail of via inkijk in elkaars ICT-systemen. Na een gezamenlijk gesprek met de klant, vindt er een separate intake plaats met zowel de consulent als de klantmanager.

Gedurende de eerste paar weken nadat de klant zich heeft gemeld bij het daklozenloket, blijven de daklozenconsulent en de klantmanager samenwerken om de klant te helpen bij de aanvraag voor de daklozenuitkering, het verstekken van voorschotten of leefgeld en onderdak. De consulent over de samenwerking:
“We doen best veel voor elkaar, omdat we wel met cliënten werken die vaak niet zelfredzaam zijn. Ik bemiddel ook best wel vaak in een aanvraag voor een uitkering als het dan niet helemaal wil lukken. Cliënten moeten bijvoorbeeld een opstel opschrijven over hun levensverhaal voor de Sociale Dienst. Heel veel cliënten vinden dat gewoon lastig, dus dan help ik daarbij. Dus we werken best wel veel met hun samen. We doen ook wel eens, als zij bijvoorbeeld een cliënt niet te pakken kunnen krijgen, dat ik dan de cliënt benader om te zeggen onderneem even actie, maar andersom werkt dat ook zo.”

Ook in de gemeente waar Hamid woont is er aan het begin van de dienstverlening sprake van integraliteit. Er is een gezamenlijke intake met een hulpverlener vanuit zorg om te bepalen of er sprake is van OGGz-problematiek. Wanneer dat niet het geval is vindt de begeleiding volledig vanuit werk en inkomen plaats. Wel wordt daar gebruik gemaakt van de zelfredzaamheidsmatrix om problemen op alle leefgebieden te inventariseren. Waar nodig verwijzen klantmanagers klanten door, bijvoorbeeld naar schuldhulpverlening of maatschappelijk werk.

Na de start vaak weinig verdere samenwerking

Na de start van de dienstverlening is er over het algemeen nog weinig samenwerking tussen de verschillende hulpverleners die betrokken zijn bij de klant. De klantmanager zorg en de klantmanager inkomen hebben geen overleg over de voortgang van de hulp aan Kenny, het afstemmen van wensen van Kenny of dagbesteding en werk. Verschillen in taakopvatting wie er verantwoordelijk is voor participatie en werk of verschil in inschatting van zelfredzaamheid worden dan ook niet besproken en opgelost.

Er is, in het geval van Kenny, wel sprake van informatie-uitwisseling tussen de hulpverlener, klantmanagers zorg en de klantmanager inkomen via het digitale systeem. Maar dat werkt niet goed.

Interviewer: En bijvoorbeeld de klantmanager zorg, heb je daar contact mee gehad, specifiek over deze meneer?

Babak: Niet echt in de zin van directe communicatie, wel via de communicatie van de systemen die wij gebruiken, die wij gemeenschappelijk gebruiken.

Interviewer: Dus zij registreert dingen in het digitale systeem en jij ziet het weer?

Babak: Als het op tijd en uitgebreid wordt geregistreerd, dan vind ik dat voldoende, maar dat gebeurt niet altijd,

Interviewer: Ik wou net zeggen, hier klinkt iets in van dat dat niet altijd zo gebeurt, het geval is.

Babak: Ik heb wel eens, maar ik spreek wel uit mijn eigen specifieke ervaring, over allemaal externe partners, maar binnen de organisatie zelf, wij moeten ook de handen in eigen boezem steken door binnen diezelfde afdeling onder die verschillende teams is toch nog het een of ander mis. Dat het niet echt heel goed verloopt. Dat moeten wij natuurlijk ook erkennen. Dat heeft ook denk ik te maken met een bepaalde cultuur, dat team zit daar en dat houdt zich bezig met de eigen toko, het zijn gewoon allemaal verschillende [onverstaanbaar] , dat vind ik ook niet bevorderend voor de samenwerking.

De hulpverlening heeft verder soms mailcontact, maar er is geen fysiek contact. Zowel de hulpverleners als de klantmanagers missen dat. Medewerkers zien wel de meerwaarde van samenwerking. Een betere samenwerking zou problemen kunnen voorkomen, waardoor de klant beter kan worden bediend.

Klantmanager zorg: Wij werken voor hetzelfde concern, we zitten één etage boven elkaar en wij zoeken gewoon veel te weinig de samenwerking met elkaar op en dat kan ook problemen opleveren. Tenminste problemen, ik denk dat het sneller zou kunnen als wij de samenwerking meer met elkaar zouden hebben. Daarom is dit punt toen ook ter sprake gekomen van joh, lukt het niet, heb je de papieren niet, laat het ons dan even weten. Het wordt dan niet meteen onze verantwoordelijkheid, maar we kunnen wel wat afstemmen met de zorgaanbieder.

Klantmanager werk & inkomen: Oké, ik denk dat de meeste jullie niet tot last willen zijn. Eigenlijk.

Klantmanager zorg: [Onverstaanbaar] maar als ik hoor dat de uitkering niet is toegekend en dan weet dat het traject gestagneerd wordt, daar baal ik van. Daar baal ik meer van dan als jij me een mailtje of drie zou sturen. Van joh, wij krijgen de papieren nog steeds niet en zo ken ik de uitkering niet toe. Dan weet ik het. Het zit er niet in als deze papieren niet aangeleverd worden. Snap je.

Wel is er overleg tussen kwaliteitsmedewerkers hoe zaken in het algemeen aan te pakken en te interpreteren. Dit waarderen de hulpverleners, maar ze missen het contact om de voortgang van individuele klanten te bespreken.

Zodra een klant overgaat naar de reguliere dienstverlening en niet langer een daklozenuitkering heeft, gaat hij/zij vaak op in de anonieme wereld van de sociale dienst. De klant wordt dan slechts incidenteel opgeroepen en krijgt nog weinig begeleiding vanuit werk en inkomen. Dit is met name goed te zien in de gemeente waar Saskia woont.
In de gemeente waar Hamid woont, wordt zichtbaar dat de overdrachten binnen werk en inkomen, bijvoorbeeld van de ene klantmanager naar een andere moeilijk verlopen. Niet alle klantmanagers noteren informatie in het digitale systeem en niet alle klantmanagers raadplegen dit systeem vervolgens, waardoor de informatie-uitwisseling niet optimaal verloopt. Ook is er, door tijdgebrek, vaak geen sprake van een warme overdracht, waardoor informatie over de klant verloren gaat.

Moeilijk bereikbaar

De afdeling werk en inkomen blijkt over het algemeen zeer moeilijk bereikbaar voor klanten, maar ook voor andere hulpverleners. Op de uitkering van Kenny werd
€ 200,- ingehouden om te sparen voor zijn eigen woning. Op het moment dat Kenny begeleid ging wonen had hij hierdoor te weinig geld om de huur te betalen. Het was voor de hulpverlener Fred veel werk om dit recht te zetten, omdat de klantmanager inkomen slecht bereikbaar was.

> *Interviewer: En hoe heb je nu uiteindelijk die samenwerking met Babak ervaren?*
>
> *Fred: Nou het heeft me heel veel tijd gekost. Ik heb hem gebombardeerd met mailtjes en daar reageerde hij niet op en ik probeerde hem te bellen onder het nummer wat Kenny heeft, ik kreeg geen contact en werd doorverbonden. Ik heb via het algemene telefoonnummer, ja die afdeling neemt niet op, is niet bereikbaar. Die afdeling is alleen bereikbaar tussen 1 en 2. Ik zeg: 'hoor eens effe, ik ben geen cliënt, ik ben wel beroepshalve', nee, kom er niet door, ook tijdens dat uur heb ik nog eens geprobeerd, kom er niet doorheen.*
>
> *Toen ben ik ouderwets maar een brief gaan schrijven; ik heb alles wat hij nodig had via mail, aan de andere kant via de post. Ja, toen moest hij reageren. We hebben er met hem over gesproken en het gaat nu vloeiend.*
>
> *Ik had hem laatst aan de lijn voor een andere cliënt, van een collega en dan is hij heel meewerkend. En mijn collega zegt: 'Wat heb jij met die man gedaan? Hij is alleen maar vriendelijk naar me. Gewoon blijven bestoken. Als je contact hebt, is het contact ook goed.*

Niet alleen hulpverleners vanuit de zorg hebben moeite contact te krijgen met inkomensconsulenten. Dit geldt ook voor klantmanagers werk. Een voorbeeld van deze moeizame samenwerking is aangetroffen bij Hamid. Hij heeft extra inkomsten uit een baantje dat hij heeft gevonden. Deze inkomsten moeten verrekend worden met zijn uitkering. Hij lijkt zelf niet goed te begrijpen hoe dit moet, dus neemt de klantmanager werk contact op met de afdeling inkomen. Zij mailt verschillende keren dat de uitkering moet worden aangepast, maar dit wordt niet opgepakt door haar collega's bij inkomen.

Onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden

Voor sommige taken is het helder wie er verantwoordelijk voor is. De afdeling inkomen draagt zorg voor de uitkering, de afdeling zorg voor het ondersteuningsplan. Voor participatie is deze taakverdeling echter niet helder.

De klantmanager zorg, Daphne, vindt dat het doel betaald werk moet zijn, maar dat begeleiding naar werk de taak is van de klantmanager inkomen. Tot die tijd wil zij naar dagbesteding kijken.

> *Nou wat we altijd in ieder geval, het fijnst voor u is natuurlijk om een betaalde baan te hebben maar daar gaan wij niet over. Ik heb geen banen. Ik ga daar helemaal niet over. Dat is weer de uitkerende collega die daar naar kijkt. Wat voor mij belangrijk is, is dat mensen lekker bezig zijn, maar dat ze vooral ook iets doen wat ze leuk vinden om te doen.*

De klantmanager inkomen ziet zijn taak anders dan de klantmanager zorg. Hij is er alleen voor beheer van uitkering en controle van de regels. Er is een andere afdeling die mensen begeleidt naar werk.

> *Babak: Mijn rol in dit hele traject, is dat ik puur en alleen het recht op de uitkering van Kenny toets, en dat doe ik aan de hand van het gesprek dat wij net hebben gehad en aan de hand van de gegevens die hij bij mij inlevert.*
>
> *Interviewer: A ha, want jij bent niet als klantmanager, kijk, meneer gaf al aan, het liefste wil ik weer werken, daar ben je verder niet meer mee betrokken om hem weer richting werk te leiden, of daar?*

Babak: Nee, want wij doen hier niks met werk. Wij kunnen wel bijvoorbeeld zien aan de hand van iemand zijn gezondheid, of medische toestand, kunnen we zien of iemand wel een sollicitatieplicht krijgt opgelegd, of wij hem daarvoor kunnen ontheffen.
Dat is het enigste wat we kunnen doen, maar voor dat werkgedeelte, zodra wij een klant overdragen naar de afdeling werk, daar zal hij voor worden opgepakt om in een werktraject geplaatst te worden.

[...]

De klantmanager inkomen vindt Kenny niet zelfredzaam genoeg voor werk. De klantmanager zorg legt de prioriteit bij een stabiel inkomen en een stabiele woonsituatie en laat werk over aan de klantmanager inkomen. Beide partijen praten echter niet met elkaar over deze taakverdeling. En Kenny wordt dus niet doorverwezen naar de afdeling werk. Als gevolg hiervan neemt ook niemand de verantwoordelijkheid om Kenny te helpen met de aanvraag voor zijn paspoort als hij een baan vindt via het uitzendbureau.

In de gemeente waar Hamid woont, probeert men de problemen rondom de samenwerking op te lossen. Zo start de gemeente waar Hamid woont een pilot waarin nauwere samenwerking wordt nagestreefd tussen klantmanagers, handhavingspecialisten en klantmanagers inkomen voor de doelgroep dak- en thuislozen. Ook in de gemeente van Kenny zijn er initiatieven. Zo is er een medewerker van MEE beschikbaar voor de intakes, zodat er sneller een goede inschatting kan worden gemaakt van een eventuele licht verstandelijke beperking en de problemen die dat met zich meebrengt.

4.7 Een jaar lang hulp

Is Kenny er op vooruit gegaan gedurende de negen maanden dat hij gevolgd is? Na vier maanden had hij een plek bij begeleid wonen en een uitkering en was hij vol goede moed over schuldhulpverlening en zelfstandig wonen. Hij had ook een baantje gevonden. Na negen maanden heeft Kenny een uitkering, een plek bij begeleid wonen en zijn paspoort. Een eigen woning en schuldhulpverlening laten nog op zich wachten. Het is onduidelijk hoe lang dat gaat duren. Kenny heeft echter minder motivatie om te gaan werken, heeft de moed verloren om hulp te krijgen van instanties en is treuriger en meer timide geworden.

Alle medewerkers betrokken bij Kenny willen hem helpen en doen hun best. Door de taaie wet- en regelgeving, de beperkte middelen en de gebrekkige samenwerking is Kenny echter minder ver gekomen dan gehoopt. Ook Kenny zelf bleek niet altijd in staat om zijn eigen vooruitgang te creëren. Qua zelfredzaamheid ontbreekt het Kenny soms aan het vermogen om met instanties om te kunnen gaan. Hij kan niet zelfstandig zijn weg in de wet- en regelgeving vinden en had bijvoorbeeld veel moeite met het aanvragen van een identiteitsbewijs. Ook heeft hij last van zijn beperktere kennis van de Nederlandse taal.

Fred ziet dat Kenny het na negen maanden moeilijk heeft:

Fred: Relaxed en open. Dat is Kenny altijd. Maar op een gegeven moment kijk je hem aan en denk je: hij kijkt zielig uit zijn ogen.

Kenny is teleurgesteld geraakt in de dienstverlening en wordt kritischer. Vooral dat hij eerst begeleid moest wonen en nog geen eigen woning heeft, steekt hem. Het krijgen van urgentie en een woning duurt hem veel te lang. Hij zou in de tussentijd liever bij bekenden op de bank slapen, maar door de voorwaarden voor een uitkering en schuldhulpverlening kan dat niet. Ook deelname aan schuldhulpverlening ziet hij eigenlijk niet meer zitten. Volgens Kenny “spelen instanties en hulpverleners hun rol om hun geld te verdienen.”

4.8 Samenvatting en conclusie

Dak- en thuislozen vormen een diverse doelgroep. Een deel heeft relatief weinig problemen, maar de meesten hebben meerdere problemen, zoals verslaving, psychiatrische problemen en schulden. Daarnaast is er vaak sprake van een beperkte beheersing van het Nederlands, licht verstandelijke beperking of contacten met justitie. Veel daklozen zijn beperkt zelfredzaam en verschijnen regelmatig niet op afspraken die ze hebben met de gemeente. Verschillende daklozen die deelnamen aan het onderzoek hadden al enkele jaren geprobeerd zelf het hoofd boven water te houden, bijvoorbeeld door bij vrienden en kennissen te logeren. Het aankloppen bij de gemeente was voor hen een laatste strohalm. Ze hopen dat de gemeente hen kan helpen aan een stabiel inkomen, een huis en een baan. Ze hebben over het algemeen geen grote wensen, vaak vinden ze een kamer al voldoende.

Het aanvragen van een uitkering verloopt voor veel van de geïnterviewde daklozen moeizaam. Ze geven aan dat ze zich gewantrouwd voelen en niet altijd weten aan welke voorwaarden ze moeten voldoen. Een groot deel van hen heeft dan ook hulp gehad bij deze aanvraag.
Het eerste vervolgcontact met de gemeente ervaren de meeste daklozen wel als positief. Ze zijn blij met het vooruitzicht van hulp en voelen zich gehoord. Er is aan het begin van de dienstverlening ook veel aandacht voor de wensen van klanten. Ze mogen meebeslissen over de doelen van de dienstverlening en bepalen mede het plan van aanpak. Hierbij is er ook aandacht voor de eigen regie en eigen kracht van de klant. Professionals stimuleren de klant om zelf dingen te regelen en zelf de regie in handen te nemen. Tegelijkertijd is te zien dat weinig van de gevolgde daklozen toekwamen aan het daadwerkelijk realiseren van hun wensen. Hoewel sommigen tevreden zijn over de zaken die wel zijn bereikt, maakt door het uitblijven van resultaat het positieve gevoel bij veel daklozen plaats voor teleurstelling en wanhoop. Hoewel de geïnterviewde hulpverleners hun uiterste best doen en vaak begaan zijn met de doelgroep, blijkt het moeizaam te zijn om met deze groep vooruitgang te boeken. Deels ligt dit aan de problematiek, zoals die hierboven is geschetst. Ook andere zaken spelen echter een rol.

Allereerst komen daklozen met hun hulpvraag terecht in een veelheid van wet- en regelgeving. Dit is een eigen wereld die vraagt om bepaalde vaardigheden. Om hun weg te vinden moeten daklozen vasthoudend zijn, tegenvallers op kunnen vangen, consequenties kunnen overzien, intelligent genoeg zijn om elke stap te doorgronden en het verband tussen de losse onderdelen begrijpen. De gevolgde daklozen lopen aan tegen de combinatie van abstracte taal, het aanleveren van bewijzen, traagheid, onderlinge afhankelijkheid, interne tegenstrijdigheid en gebrek aan flexibiliteit. Er treden verschillende perverse mechanismen op. Een voorbeeld hiervan is dat afspraken over een hulpverleningsaanbod, die bedoeld zijn om daklozen vooruit te helpen, een eigen leven gaan leiden op het moment dat ze ook de basis zijn waarop de hulpverlening wordt afgerekend. Het doel wordt het volgen van de afspraken en niet langer het verlenen van goede, effectieve hulp. Ook de samenhang tussen schulden, wonen en werken is complex. Deze drie zijn van elkaar afhankelijk, waardoor het moeilijk is te bepalen waar je moet beginnen. De consequentie van de complexe wet- en regelgeving is dat daklozen hun vertrouwen in de hulpverlening verliezen, uit beeld verdwijnen, de moed verliezen, terugvallen in oud gedrag of hun gedrag aanpassen aan de regels door meer calculerend gedrag te vertonen.

Daarnaast spelen er problemen rondom het inschatten van de zelfredzaamheid van daklozen. De verschillende betrokken hulpverleners proberen hun klanten door de wet- en regelgeving te loodsen en hun zelfredzaamheid te vergroten. Een eerste inschatting van deze zelfredzaamheid gebeurt vaak op basis van de zelfredzaamheidsmatrix. In alle drie de gemeenten wordt deze matrix aan de start van het traject ingezet om een goede inschatting te kunnen maken van de problematiek. Er doen zich verschillende knelpunten voor bij het gebruik van de matrix. Zo geeft de matrix geen inzicht in vaardigheden die essentieel zijn om om te gaan met de eisen die de huidige samenleving stelt, zoals computervaardigheden, zelfreflectie en het vermogen om taken te plannen en uit te voeren. Ook geeft de matrix geen zicht op de intelligentie. Het duurt hierdoor soms lang, voordat een hulpverlener erachter komt in hoeverre iemand in staat is zichzelf te redden, met als gevolg dat de hulpverlening stagneert.

Het onderzoek laat ook zien dat de betekenis van zelfredzaamheid niet vaststaat, maar verschilt per medewerker en verschuift per context en moment waarop het wordt ingeschat. Zo wordt zelfredzaamheid door sommigen opgevat als helemaal zelfstandig in staat zijn om je te redden, terwijl anderen het zien als 'samenredzaam': het in staat zijn te onderkennen waar je hulp nodig hebt en daar zo nodig om te vragen. Ook komt naar voren dat er in veel vormen van dienstverlening impliciet uit wordt gegaan van een bepaalde mate van zelfredzaamheid. Als mensen dit toch niet blijken te zijn, moeten ze daar zelf de consequenties voor dragen, zoals een boete op de zorgpremie of een verminderde toegang tot sociale huurwoningen.

Wat ook opvalt is dat veel hulpverleners en klantmanagers geen integrale aanpak van problematiek hanteren, maar een volgtijdelijke. De zelfredzaamheid wordt opgeknipt in levensdomeinen, die één voor één aangepakt worden. Ten aanzien van inkomen geldt dat de problemen op dit terrein als urgent worden beschouwd. Het regelen van een uitkering en het inschrijven voor schuldhulpverlening hebben prioriteit. Werk en, in iets mindere mate, participatie staan vaak aan het einde van deze keten. Pas als er een stabiel inkomen is, de schuldhulpverlening op gang is en er een stabiele huisvesting is, wordt er gewerkt aan participatie. Hierbij is er, hoewel er verschillen zijn tussen gemeenten, over het algemeen weinig aandacht voor lichtere vormen van participatie, zoals sporten of het bezoeken van activiteiten in een buurthuis.

Gezien de complexe problemen die veel daklozen hebben, de onderlinge afhankelijkheid van deze problemen, en de complexiteit van bijvoorbeeld het inschatten van zelfredzaamheid, is de verwachting dat hulpverleners die zich bezig houden met verschillende leefgebieden met elkaar samenwerken. In dit onderzoek lag de focus op de samenwerking vanuit en met werk en inkomen. Deze samenwerking komt moeizaam van de grond.
Vaak is er aan het begin van het traject wel sprake van een integrale diagnose en doorverwijzing naar andere partijen. Ook zijn hier voorbeelden aan getroffen van intensievere samenwerking, zoals gezamenlijke intakes tussen zorg en werk en inkomen. In het verloop van het traject verwatert deze samenwerking echter. Werk en inkomen staat vaak op zichzelf en wordt min of meer een eiland in de dienstverlening. Er is geen afstemming over de taakverdeling en verantwoordelijkheden, waardoor werk en participatie soms nergens belegd zijn en naar de achtergrond verdwijnen.
Uit het onderzoek blijkt ook dat de samenwerking met inkomensconsulenten als erg moeilijk wordt ervaren. Dit geldt niet alleen voor de samenwerking vanuit zorgpartijen met inkomen, maar ook vanuit klantmanagers werk met inkomensconsulenten. Inkomensconsulenten worden door deze partijen ervaren als star en regelgericht en niet bereid tot maatwerk. Aangezien inkomensproblematiek voor daklozen vaak urgent is, is deze moeizame samenwerking een groot probleem.
De samenwerking wordt verder bemoeilijkt door de vele overdrachten die zijn ingebouwd in de dienstverlening. Vaak veranderen klanten in de periode dat we ze hebben gevolgd minimaal een keer of drie van hulpverlener. Hierdoor is het moeilijk om een goede samenwerking vorm te geven. Daarbij beperken deze overdrachten de continuïteit van dienstverlening.
De geïnterviewde hulpverleners doen, bijna zonder uitzondering, hun uiterste best voor hun klanten. Ze hebben hart voor de doelgroep en zetten vaak een stap extra. Naast de wet- en regelgeving hebben ze echter ook last van het feit dat ze opereren in een situatie van schaarste. Voor daklozen is een stabiele plek om te wonen van groot belang. Deze woningen zijn echter beperkt voor handen in de betrokken gemeenten. Er is sprake van tekorten aan plekken in de nachtopvang, bij begeleid wonen en ook aan reguliere woningen. Er zijn lange wachttijden en urgentie is niet altijd makkelijk te krijgen. Daarnaast hebben hulpverleners beperkte tijd. Ze moeten vaak een paar honderd klanten begeleiden, terwijl dit klanten zijn die gezien hun problemen intensieve begeleiding nodig hebben om vooruit te komen.
Het onderzoek laat tot slot zien dat gemeenten zich bewust zijn van de genoemde problemen en op zoek zijn naar oplossingen. Er worden projecten gestart om de doelgroep beter van dienst te kunnen zijn en er zijn pilots om tot een betere samenwerking te komen. Wat opvalt is dat nieuwe projecten soms uitgaan van nieuwe regels voor een specifieke doelgroep en niet zo zeer van het creëren van mogelijkheden tot meer maatwerk, waardoor de wet- en regelgeving zich verder uitbreidt.

5 Bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie

Samenvatting reactie Divosa

Divosa geeft aan de opzet van het onderzoek en de vorm van het rapport te waarderen mede omdat het ruimte geeft aan de verschillende perspectieven van stakeholders binnen het sociaal domein. Het rapport geeft volgens Divosa een herkenbaar beeld van de complexiteit van integrale dienstverlening aan kwetsbare burgers.
Komen tot integrale dienstverlening is een taai proces dat nog volop gaande is en Divosa geeft aan dat het rapport terecht stelt dat verbetering op onderdelen mogelijk is.

Divosa spant zich al meer dan vijf jaar in voor vakmanschap van de gemeentelijke uitvoering (professionals werk en inkomen) en ziet een beweging op gang komen met een groeiende beroepsvereniging voor klantmanagers en discussies over beroepsregistratie. Deze professionalisering bevindt zich volgens Divosa nog in een beginstadium, meer inzet en aandacht voor ontwikkeling is nodig. Bovendien vindt deze professionalisering vooralsnog plaats binnen de eigen beroepspraktijk. Daarom is Divosa in gesprek met partijen over het verbreden van vakmanschap naar Wmo en jeugd.

Ook de onderzoeksbevindingen over schuldhulpverlening voor klanten met multiproblematiek zijn herkenbaar voor Divosa. Verbetermogelijkheden ziet Divosa zowel bij gemeenten als in wet- en regelgeving. Er is onvoldoende inzicht in de effectiviteit van schuldhulpverlening. Divosa zet zich met partijen zoals de Landelijke Cliëntenraad (LCR), NVVK, Sociaal Werk Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in voor een professionaliseringsimpuls binnen schuldhulpverlening via onderzoek, kennisuitwisseling en het stimuleren van lerende organisaties. Ook via het kennisprogramma Vakkundig aan het werk, zetten Divosa, VNG, UWV, de ministeries SZW en VWS en ZonMw zich in voor het vergroten van kennis over effectieve schuldhulpverlening. Divosa ziet met betrekking tot schuldhulpverlening verbetermogelijkheden in het stelsel en heeft daar samen met partijen een pamflet voor opgesteld.

Tot slot geeft Divosa aan dat gemeenten tijd nodig hebben om integrale dienstverlening goed te organiseren. De impact van de stelselveranderingen op de uitvoering is zeer groot en het kost tijd om deze veranderingen te vertalen naar concrete ondersteuning aan inwoners. Voldoende speelruimte voor de uitvoering is belangrijk, nieuwe wet- en regelgeving verstoren het proces om te komen tot betere dienstverlening. Divosa pleit daarom voor rust in de stelsels en investering in de transformatie.

Naschrift reactie Inspectie SZW

De Inspectie stelt vast dat de opzet van het onderzoek en de wijze van rapporteren, Divosa een goed beeld verschaft van de ontwikkeling van integrale dienstverlening voor kwetsbare burgers en de problemen die zich daarbij voordoen.
Divosa geeft aan zich op vele manieren in te zetten voor professionalisering van de gemeentelijke beroepspraktijk. Divosa acht dit van groot belang voor de verdere ontwikkeling van integrale dienstverlening. De Inspectie vindt dit ook belangrijk, maar is van mening dat, om de integrale dienstverlening verder te ontwikkelen, er naast deze professionalisering door gemeenten ook gewerkt zal moeten worden aan de verdere ontschotting van beleid binnen de gemeente. Evenals aan een betere afstemming/integratie van uitvoeringsprocessen van gemeentelijke diensten en de samenwerkingspartners.

De Inspectie deelt de opvatting van Divosa dat meer inzicht nodig is in de effectiviteit van schuldhulpverlening en pleit daarbij schuldhulpverlening in de brede context van multiproblematiek te plaatsen. Schulden kunnen een impact hebben op alle leefgebieden en visa versa.
De Inspectie deelt de opvatting van Divosa dat de impact van de stelselveranderingen groot is en dat komen tot integrale dienstverlening, een intensief proces is dat tijd kost. Daarom wil de Inspectie, in nauwe samenwerking met Divosa, met de inzichten uit dit onderzoek partijen bewegen om nog bewuster en meer integraal te gaan samenwerken.

Bijlage 1: Bestuurlijke reactie

Reactie Divosa (1/3)

Koningin Wilhelminalaan 5 | 3527 LA Utrecht
Postbus 2758 | 3500 GT Utrecht

T 030 - 233 23 37 | info@divosa.nl
NL75 INGB 0000194416 | KvK 40532318 Midden Nederland

Inspectie SZW
T.a.v. mevrouw dr. L.M.N. Kroon
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie: 170725
Uw referentie: 2017-0000138142
Datum: 27 september 2017
Onderwerp: conceptrapportage 'Werk en Inkomen als partner in integrale dienstverlening'
Van: Milou Haggenburg-Mohammed | T 06-8357 8654 | mhaggenburg@divosa.nl

Geachte mevrouw Kroon,

Onlangs ontving ik van u het conceptrapport 'Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie'. U vraagt in uw begeleidende brief om een reactie van Divosa op dit rapport. Hartelijk dank voor deze uitnodiging. In deze brief vindt u onze reactie.

Op 1 januari 2015 zijn de Participatiewet, de Wmo 2015 en de nieuwe Jeugdwet van kracht gegaan. Deze wetten geven gemeenten een grote verantwoordelijkheid voor het organiseren van participatie, zorg, jeugd en ondersteuning. Het idee hierachter is dat gemeenten in staat zijn om de benodigde dienstverlening rondom kwetsbare burgers af te stemmen en de samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen te kunnen versterken. Een belangrijk doel hierbij is het stimuleren van de participatie van kwetsbare burgers. Door de samenhang van problemen van sommige burgers is het integraal organiseren van dienstverlening bij uitstek de manier om participatie op alle levensterreinen te kunnen bevorderen. Daarnaast biedt het werken volgens 'Eén gezin, één plan, één regisseur' de mogelijkheid om meer preventief burgers te helpen.

Hoe gemeenten vormgeven aan het bevorderen van participatie is aan de gemeenten zelf. De keuzes die zij hierin maken, zijn gebaseerd op de lokale situatie. Dit geeft hen de mogelijkheid om passend beleid te ontwikkelen en daarmee maatwerk voor hun (kwetsbare) burgers te leveren. Uw onderzoek geeft inzicht in hoe drie grote gemeenten omgaan met de zoektocht naar deze integraal georganiseerde dienstverlening en op welke punten dat knelt dan wel goed loopt. We willen daarbij opmerken dat veel van de bevindingen herkenbaar zijn, maar zeker niet representatief voor alle gemeenten.

Allereerst wil ik zeggen dat de opzet van het onderzoek en de vorm van het rapport van de Inspectie SZW zeer prettig is. Wij waarderen de ruimte die het geeft aan de verschillende perspectieven van stakeholders binnen het sociaal domein.

www.divosa.nl

Reactie Divosa (2/3)

Divosa

Het rapport geeft een herkenbaar beeld van de complexiteit van integrale dienstverlening aan kwetsbare burgers. Het is een samenspel van de kenmerken en voorkeuren van de burgers, het vakmanschap van professionals, de organisatie van de dienstverlening, het samenwerken met nieuwe partners binnen het sociale domein, de wet- en regelgeving en de bestaande definities en meetinstrumenten. Dit is een taai proces dat nog volop gaande is. Zoals het rapport terecht beschrijft, is op een aantal onderdelen verbetering mogelijk.

Divosa zet al meer dan vijf jaar in op het vakmanschap van de gemeentelijke uitvoering. Van oudsher richtte zich dit op professionals van Werk en inkomen. Nu zien we, als resultaat van die impuls, een beweging op gang komen, met een groeiende Beroepsvereniging voor Klantmanagers (BvK) en discussies over beroepsregistratie. We zien hierbij twee uitdagingen. Allereerst staan we nog aan het begin van de professionalisering. Meer inzet en blijvende aandacht is nodig om verder te komen; iets waar Divosa en de BvK samen aan werken. Ten tweede, deze professionalisering vond vooral plaats binnen de eigen beroepspraktijk. Echter, professionalisering over de verschillende gemeentelijke beleidsterreinen heen is nodig om daarmee vakmanschap te verbreden en grenzen tussen Wmo, jeugd en participatie te laten vervagen. Divosa is in gesprek met verschillende partijen hoe dit opgepakt kan worden.

Het onderzoek wijst ook op het belang van goede schuldhulpverlening bij klanten met multi-problematiek. De bevindingen zijn herkenbaar voor Divosa. Schuldhulpverlening, in de brede zin, dient ook toegankelijk te zijn voor de meest kwetsbaren. Het systeem van schuldhulpverlening is erg ingewikkeld en komt terecht op de schouders van degene die het minst kunnen dragen. Wij zien daarbij verbetermogelijkheden bij zowel gemeenten als in de wet- en regelgeving. We weten nog onvoldoende wat werkt en voor wie bij schuldhulpverlening. Het initiatief 'Schouders eronder' van Divosa, de Landelijke Cliëntenraad (LCR), NVVK, Sociaal Werk Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zet in op een professionaliseringsimpuls binnen de schuldhulpverlening met onderzoek, kennisuitwisseling en het stimuleren van de lerende organisatie. Ook het kennisprogramma Vakkundig aan het werk van Divosa, VNG, UWV, de ministeries SZW en VWS, en ZonMw zet in op het vergroten van kennis over effectieve schuldhulpverlening. Daarnaast zijn ook verbetermogelijkheden in het stelsel. Daarvoor verwijs ik naar het pamflet dat VNG, Divosa, NVVK en de Sociaal Werk Nederland samen hebben opgesteld: https://www.divosa.nl/sites/default/files/nieuwsbericht_bestanden/naar-een-betere_aanpak_20160309.pdf.

De complexiteit betekent ook dat gemeenten tijd nodig hebben om de integrale dienstverlening goed te organiseren. Samenwerking opzoeken, ontwikkelen en bestendigen duurt lang. De hoge werkdruk in de uitvoering die het rapport beschrijft, is voor Divosa zeer herkenbaar. De impact van de recente stelselveranderingen op de uitvoering is zeer groot. De tijd en inspanning die het uitvoerders kost om die veranderingen te vertalen naar concrete ondersteuning aan inwoners, kan niet worden onderschat. Voldoende speelruimte voor de uitvoering is noodzakelijk om te komen tot betere dienstverlening. Nieuwe en extra wetten en regels verstoren het proces en veroorzaken vooral frustratie en vertraging.

www.divosa.nl

Reactie Divosa (3/3)

Divosa

We pleiten daarom voor rust in de stelsels en investering in de transformatie, waaronder in de verdere professionalisering in de uitvoering.

Met vriendelijke groet,
Divosa

Eric Dannenberg
voorzitter

www.divosa.nl

Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording

Referentiekader

Met dit onderzoek beoogt de Inspectie inzicht te verkrijgen in de manier waarop de integrale dienstverlening verloopt, met als focus de bijdrage van de afdeling werk en inkomen (W&I). Daarnaast is het doel van het onderzoek een beeld te schetsen van de effecten, beleving en resultaat van deze integrale dienstverlening, voor een tweetal specifieke doelgroepen. Om goede uitspraken te kunnen doen over de integraliteit van de dienstverlening maakt de inspectie gebruik van een toetsingskader dat is opgesteld op basis van de relevante wet- en regelgeving.
In de vierde nota van wijziging van de Participatiewet, in de Jeugdwet en in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) wordt ingegaan op integrale dienstverlening. Deze bronnen vormen de belangrijkste basis voor het toetsingskader.[8]
De normen die uit deze bronnen zijn afgeleid zijn:

- de gemeente voert de regie;
- de gemeente ontwikkelt een zo goed mogelijk op elkaar afgestemde dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen en werk en inkomen;
- de dienstverlening wordt zonder onnodige bureaucratie aangeboden;
- de persoon en het huishouden waarvan betrokkene deel uitmaakt staan centraal;
- de gemeente beziet in samenspraak met betrokkene of diens vertegenwoordigers welke maatregelen en voorzieningen passend zijn als bijdrage om hem/haar in staat te stellen tot zelfredzaamheid en participatie;
- de bij de dienstverlening betrokken professionals hebben oog voor de problematiek als geheel;
- de informatiehuishouding is gebaseerd op dit uitgangspunt;
- de dienstverlening wordt verleend vanuit het principe één gezin, één plan, één regisseur.

In het kader van dit onderzoek is het niet mogelijk om al deze normen mee te nemen. In navolging van de toezichtvisie die de Inspectie heeft vastgelegd[9], kiest de Inspectie voor een focus op het perspectief van de burger en de opbrengsten van de aanpak. De elementen uit het toetsingskader die terugkomen in de operationalisatie zijn:

- de gemeente ontwikkelt een zo goed mogelijk op elkaar afgestemde dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen en werk en inkomen;
- de persoon en het huishouden waarvan betrokkene deel uitmaakt staan centraal;
- de gemeente beziet in samenspraak met betrokkene of diens vertegenwoordigers welke maatregelen en voorzieningen passend zijn als bijdrage om hem/haar in staat te stellen tot zelfredzaamheid en participatie;
- de bij de dienstverlening betrokken professionals hebben oog voor de problematiek als geheel.

[8] Meer specifiek is gebruik gemaakt van de vierde nota van wijziging (33161 nr 107, 6 december 2013) van de Invoeringswet Participatie wet (Kamerstuk 33161), paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting van de WMO 2015 en paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting van de Jeugdwet.
[9] Visie toekomstige taak IWI, bijlage bij kamerstuk 26448-395 Brief minister SZW over concretisering jaarplan IWI 2009.

Operationalisatie begrippen

Drie begrippen staan centraal in het onderzoek:
(a) de mate van integraliteit;
(b) vooruitgang op terreinen van participatie en financiën;
(c) betrokkenheid klant bij dienstverlening.

Ad a De mate van integraliteit
Hierbij is gekeken naar de positie van W&I in de dienstverlening en naar de mate van integraliteit van de dienstverlening op klantniveau. Er zijn vier aspecten die daarbij een rol spelen, die nader zijn geoperationaliseerd.

- positie van werk en inkomen in de dienstverlening:
  - er is sprake van betrokkenheid van medewerkers W&I;
  - er is aandacht voor W&I in de dienstverlening;
  - er is kennis aanwezig op het terrein van W&I.
- Afstemming tussen hulpverleners:
  - er is sprake van een gezamenlijke visie op de problematiek;
  - er is sprake van een gezamenlijk doel/gezamenlijke doelen voor de klant;
  - er is sprake overleg om tot realisatie van het doel te komen.
- Problemen in samenhang opgepakt:
  - er is een analyse van de problemen en de mate waarin ze elkaar beïnvloeden;
  - er is een aanpak geformuleerd waarbij rekening wordt gehouden met de samenhang tussen problemen;
  - er wordt niet alleen rekening gehouden met problemen van het individu, maar ook van andere gezinsleden.
- Eenduidigheid in de boodschap aan de klant:
  - hulpverleners benoemen richting de klant hetzelfde doel van de dienstverlening.

Ad b Vooruitgang op terreinen van participatie en financiën
Om dit begrip te operationaliseren wordt gebruik gemaakt van de instrumenten de participatieladder en de Zelfredzaamheidsmatrix.
De vooruitgang op het terrein van werk wordt gemeten met de participatieladder. Er wordt een inschatting gemaakt van positie van de klant aan het begin van de onderzoeksperiode en op de andere meetmomenten. Hieraan wordt de vooruitgang afgemeten.
Het voordeel van de participatieladder is dat het ook kleine stappen op het gebied van participatie laat zien. De ladder kent de volgende niveaus:

1. isolement;
2. contacten buitenshuis;
3. deelname georganiseerde activiteiten;
4. onbetaald werk;
5. betaald werk met ondersteuning;
6. betaald werk.

De vooruitgang op het terrein van financiën wordt weergegeven met behulp van de Zelfredzaamheidsmatrix. Deze matrix is ontwikkeld door de GGD Amsterdam in samenwerking met TNO en is uitgebreid gevalideerd. De matrix wordt door veel partijen gebruikt als instrument voor onder andere screening, meten van voortang en het toewijzen van voorzieningen.

De zelfredzaamheidsmatrix kent vijf niveaus.

1. Acute problematiek: Geen inkomsten. Hoge, groeiende schulden.
2. Niet zelfredzaam: Onvoldoende inkomsten en/of spontaan of ongepast uitgeven. Groeiende schulden.
3. Beperkt zelfredzaam: Komt met inkomsten aan basisbehoeften tegemoet en/of gepast uitgeven. Eventuele schulden zijn tenminste stabiel en/of bewindvoering/inkomensbeheer.
4. Voldoende zelfredzaam: Komt aan basis behoeften tegemoet zonder uitkering. Beheert eventuele schulden zelf en deze verminderen.
5. Volledig zelfredzaam: Inkomsten zijn ruim voldoende, goed financieel beheer. Heeft met inkomen mogelijkheid om te sparen.

Ad c Betrokkenheid klant bij de dienstverlening

De betrokkenheid van de klant bij de dienstverlening kent twee aspecten, die op onderstaande wijze worden geoperationaliseerd.

- Aandacht voor eigen regie en eigen kracht:
  - de klant heeft invloed op plan van aanpak en dienstverlening;
  - er is aandacht voor wat de klant wil;
  - er is aandacht voor wat de klant kan;
  - eigen regie en eigen kracht van de klant wordt gestimuleerd.
- Mening klant:
  - mening klant over hulpverleners;
  - mening klant over dienstverlening.

Onderzoekspopulatie

In het onderzoek zijn twee groepen betrokken: dak- en thuislozen en gezinnen (voornamelijk alleenstaande moeders) met multiproblematiek. Er is gekozen voor onderzoek dat zich richt op specifieke groepen om het mogelijk te maken verschillen in aanpak van gemeenten zo goed mogelijk te duiden. Er is binnen het sociale domein een grote diversiteit van problemen die spelen. Gegeven de arbeidsintensiviteit van de gekozen onderzoeksmethode is het slechts mogelijk een beperkt aantal cases te onderzoeken. Het is daarom belangrijk dat de onderzochte cases per gemeente zo veel mogelijk hetzelfde te zijn, omdat anders de verschillen in aanpak die in het onderzoek worden waargenomen ook het gevolg kunnen zijn van verschillen in problematiek. Dit, terwijl het in dit onderzoek vooral te doen is om verschillen in gemeentelijke aanpak in beeld te krijgen.
Een ander voordeel is dat, als het gaat om groepen met een specifieke problematiek, tot concrete onderzoeksresultaten en conclusies kan worden gekomen, die meer aansluiten bij de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Dit betekent dat de resultaten van het onderzoek ook eenvoudiger tot aanpassingen in de uitvoeringspraktijk kunnen leiden, mochten ze daar aanleiding toe geven.
Bij de keuze voor de doelgroepen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- er moet een relatief grote kans zijn dat er sprake is van multiproblematiek;
- er moet een relatief grote kans zijn dat er problemen zijn op de thema's werk en/of financiële zelfredzaamheid;
- de doelgroep moet voldoende groot zijn.

Aanvullend is gekeken over welke doelgroepen, die aan de bovenstaande uitgangspunten voldoen, relatief weinig bekend is, als het gaat om de dienstverlening die zij, met name op het gebied van werk en inkomen, ontvangen. Ten slotte is ook mee gewogen of de problematiek die deze groepen hebben, een relatief grote maatschappelijke relevantie heeft – bijvoorbeeld omdat sprake is van een in omvang groeiende problematiek of van een problematiek die moeilijk oplosbaar is, maar wel grote gevolgen heeft, voor zowel het betrokken individu als zijn of haar omgeving.

Dit heeft in eerste instantie geleid tot de keuze voor dak- en thuislozen en niet-westerse alleenstaande moeders. Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek echter dat het praktisch niet haalbaar was om slechts alleenstaande moeders met een niet-westerse achtergrond te selecteren. Er zouden dan te weinig moeders in aanmerking komen voor het onderzoek. Er is vervolgens gekozen voor een verbreding van de selectiecriteria naar gezinnen waarbij sprake is van multiproblematiek. Uiteindelijk bleek dat meer dan de helft van de gevolgde gezinnen een niet-westerse achtergrond te hebben.

Dak- en thuislozen

Het blijkt moeilijk om de precieze omvang van de populatie dak- en thuislozen in Nederland goed in kaart te krijgen. Het CBS is in 2009 een project Dak en Thuislozen gestart als onderdeel van het nieuwe onderzoeksprogramma Sociale Samenhang. Cijfers van het CBS geven aan dat er begin 2012 ruim 27.000 mensen dakloos zijn.[10] De helft is allochtoon, 40% is van niet westerse herkomst. Bijna de helft van de daklozen verblijft in Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam. In 2013 waren er, volgens cijfers van het CBS, 24.500 daklozen.[11] Twee jaar later was dit aantal volgens schattingen van het CBS gestegen tot boven de 30.000.[12]

Er zijn 43 centrumgemeenten waar een dakloze kan aankloppen voor hulp.[13] Daklozen die in een andere gemeente verblijven, zullen door die gemeente worden doorverwezen naar de centrumgemeente om ondersteuning te krijgen.
Dak- en thuislozen, inclusief degenen die dreigen dakloos te worden, vormen een groep waarbij per definitie sprake is van een multiproblematiek – er is sprake van een probleem op het gebied van huisvesting, wat het verkrijgen van inkomen minder eenvoudig maakt en wat het bijna onmogelijk maakt werk te verkrijgen. Daarnaast spelen vaak nog veel andere problemen. Bijvoorbeeld problemen van psychische aard, verslaving aan drank en/of drugs of sociale problemen.
In voorbereiding op dit onderzoek is gesproken met Het Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving (IVO). Dit instituut heeft samen met Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg (Omz) van het Radboud-umc een cohortonderzoek onderzoek uitgevoerd naar daklozen in vier grote steden (CodaG4). In CodaG4 zijn er profielen van de daklozen opgesteld in termen van demografische kenmerken, huisvesting, dagbesteding en financiën, gezondheid, middelengebruik en gokken, sociale relaties en veiligheid, subjectieve kwaliteit van leven, hulpbehoeften, zorggebruik en persoonlijke doelen.[14]

IVO raadde, op basis van haar ervaringen, de Inspectie aan het onderzoek te beperken tot een subgroep van daklozen, omdat er anders te veel differentiatie zou ontstaan. De recent daklozen, dus personen zonder dakloosheidverleden, zijn volgens IVO het meest interessant. Het betreft namelijk een relatief kansrijke groep in termen van participatie. Ook is deze groep onderzoekstechnisch eenvoudiger (niet te veel problematiek en makkelijker te volgen door minder geografische mobiliteit). De inspectie heeft dit advies opgevolgd.

---

[10] M. Coumans & J. van Beuningen (2013). 27 duizend daklozen. CBS Webmagazine, maandag 23 december 2013 9:30. Geraadpleegd 16 juli 2015 van http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-4026-wm.htm

[11] CBS Statline (2015). Daklozen; persoonskenmerken. 4 maart 2015. Geraadpleegd 10 juni 2015 van http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80799ned&D1=0&D2=0&D3=l&HDR=T&STB =G1,G2&VW=T.

[12] CBS (2016). Aantal daklozen in zes jaar met driekwart toegenomen. Geraadpleegd 4 juli 2017 van https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/09/aantal-daklozen-in-zes-jaar-met-driekwart-toegenomen

[13] Voor een overzicht welke gemeenten behoren tot de 43 centrumgemeenten, zie de Zorgatlas: http://www.zorgatlas.nl/thema-s/gebiedsindelingen-en-topografie/gebiedsindelingen/centrumgemeenten-maatschappelijke-opvang-en-verslavingsbeleid/ of het overzicht van het CCV: CCV (2015). Overzicht 43 centrumgemeenten. Geraadpleegd 27 juli 2015 van www.hetccv.nl/binaries/content/.../overzicht_centrumgemeenten.pdf

[14] B. van Straaten, J. van der Laan, C. Schrijvers, S. Boersma, M. Maas, J. Wolf & D. van de Mheen. Profiel van daklozen in de vier grote steden: resultaten uit de eerste meting van de Cohortstudie naar daklozen in de vier grote steden (Coda-G4). Rotterdam / Nijmegen: IVO / UMC St Radboud, Mei 2012.

Alleenstaande (niet-westerse) moeders

Alleenstaande ouders (in 87% van de gevallen gaat het om alleenstaande moeders) – er waren er in 2015 545.00015 – zijn economisch kwetsbaarder omdat er maar één persoon in het huishouden voor inkomsten zorgt. Zij lopen daarmee een grotere kans om in de bijstand te komen. Eind 2011 ontving 23% van alle alleenstaande ouders een bijstandsuitkering. Dit is vijf keer zo hoog als onder alle personen in Nederland. Een relatief groot deel van de alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering heeft een niet-westerse achtergrond. Onder alleenstaande ouders van niet-westerse afkomst nam de bijstandsafhankelijkheid toe van 30% in 2008 tot 42% in 2011. In totaal gingen er eind 2011 35.000 bijstandsuitkeringen naar eenoudergezinnen van niet-westerse afkomst.16

Gedeeltelijk wordt deze stijging veroorzaakt door het feit dat niet-westerse vrouwen veel meer dan in het verleden scheiden. Zo is het aantal scheidingen in de moslimgemeenschap in Nederland vanaf 1998 sterk toegenomen, zo blijkt uit cijfers van het CBS. Onder Marokkanen is sprake van een scheidingspercentage van 66%, onder Turken van 38%.17

Volgens multicultureel vrouwencentrum Dona Daria, dat de Inspectie voor het opstellen van dit onderzoeksplan heeft geconsulteerd, speelt bij deze groep vrouwen vaak multiproblematiek. Deze vrouwen kampen, volgens Dona Daria, vaak met problemen, zoals emotionele verwaarlozing in hun jeugd, het aangaan van verkeerde relaties, het niet hebben van een startkwalificatie en het niet kunnen omgaan met geld. Zoals hierboven al aangeven, is uiteindelijk het besluit genomen de te onderzoeken doelgroep uit te breiden naar alle gezinnen waarbij mulitproblematiek speelt.

Selectie cases

Er zijn in drie gemeenten in totaal 35 cases geselecteerd, waarvan zeventien gezinnen en achttien daklozen. In twee gemeenten zijn twaalf cases geselecteerd, in één gemeente elf cases. Ook in die laatste gemeente was oorspronkelijk de bedoeling zes cases te selecteren, maar uiteindelijk kon de gemeente slechts vijf cases binnen de onderzoeksperiode aanleveren. Voor de gezinnen geldt dat het in vijftien gevallen alleenstaande moeders betrof en in twee gevallen een gezin met twee ouders. De daklozen en alleenstaande ouders die aan het onderzoek hebben mee gedaan moesten voldoen aan de volgende selectiecriteria.

- Gezinssituatie:
  - gezinnen hebben kinderen jonger dan 12 jaar;
  - dak- en thuislozen beschikken niet over een eigen woonruimte en zijn voor een slaapplek aangewezen op ofwel overnachten in de openlucht, ofwel in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang, ofwel in huis bij vrienden, kennissen of familie.
- Problemen met werk en/of inkomen: er is ieder geval een probleem op het gebied van werk of inkomen (geen werk en/of geen inkomen en/of schuldenproblematiek).
- Multiproblematiek: het gaat om klanten met multiproblematiek. Naast problemen met werk/inkomen speelt er tenminste één ander probleem mee, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, opvoeding, gezondheid etc.
- Taalvaardigheid: de klanten spreken redelijk Nederlands. Zij kunnen in ieder geval de implicaties van het onderzoek begrijpen, de interviewvragen begrijpen en ze beantwoorden.
- Status/verblijfplaats: alle klanten hebben een Nederlands paspoort en/of een vaste verblijfsvergunning.

---

[15] CBS. Particuliere huishoudens naar samenstelling en grootte, 1 januari, 27 september 2016. Geraadpleegd 4 juli 2017 van http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37975&D1=6,8-9,11,13-15&D2=0&D3=0,5,10,15-20&HDR=T&STB=G1,G2&VW=T

[16] Katja Chkalova (2013). Lichte toename van alleenstaande ouders in de bijstand. CBS webmagazine, woensdag 20 februari 2013 9:30. Geraadspleegd 16 juli 2015 van http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-3752-wm.htm.

[17] Nederlandse Moslimomroep (2015). MO Doc: Scheiding onder Nederlandse moslims. Geraadpleegd 16 juli van http://moslimomroep.nl/mo-doc-scheiding-onder-nederlandse-moslims/

Selectie gemeenten

Voor het onderzoek zijn drie gemeenten geselecteerd. Aangezien het onderzoek zich onder meer richt op dak- en thuislozen is een keuze gemaakt uit de 43 centrumgemeenten die verantwoordelijk zijn voor de opvang van deze groep. De problematiek rond dak- en thuislozen en alleenstaande moeders speelt vooral in grootstedelijk gebied, zodat we met de 43 centrumgemeenten ook de meest relevante gemeenten in onze onderzoekspopulatie hebben.
De drie gemeenten zijn zodanig gekozen dat er per gemeente een voldoende omvang is van beide doelgroepen van het onderzoek dat het mogelijk is een betrouwbaar beeld te schetsen van de uitwerking van de werkwijze van de betreffende gemeente in de praktijk voor beide doelgroepen.
De verwachting is dat mechanismen die zich bij deze drie gemeenten zullen voordoen, als het gaat om integrale dienstverlening aan dak- en thuislozen en alleenstaande ouders en de rol van W&I daarbij, zich ook bij andere gemeenten voordoen. Dit betekent dat de resultaten van dit onderzoek ook geldigheid zullen kunnen hebben voor andere gemeenten waarin de betreffende groepen in aanzienlijke mate voorkomen.

Onderzoeksaanpak

De kern van het onderzoek was het volgen van klanten die dienstverlening ontvangen van de gemeente, met het doel inzicht te krijgen in de rol van W&I in de dienstverlening, de beleving van de klant, de resultaten van de integrale dienstverlening en de werkzame mechanismen. De opbrengsten die deze casestudies hebben opgeleverd heeft de inspectie getoetst door middel van focusgroepen.

Casestudies

Voor de casestudies zijn 35 klanten geselecteerd die integrale dienstverlening ontvangen van de gemeente. Dit houdt in dat ze bijvoorbeeld worden begeleid via een sociaal wijkteam. De selectie heeft plaats gevonden in overleg met de gemeente. De geselecteerde klanten zullen geen perfecte afspiegeling vormen van de doelgroepen daklozen en gezinnen met multiproblematiek. Vooral gevallen met de zwaarste problematiek zijn ongeschikt voor deelname aan het onderzoek. Ten eerste omdat de situatie van deze personen zo ernstig is dat alle focus nodig is voor het oplossen van de problemen, en deelname aan het onderzoek dat kan belemmeren. Ten tweede omdat mensen met een ernstige problematiek, vooral als het gaat om psychische, verstandelijke of verslavingsproblemen, veelal niet in staat zullen zijn de vragen die de onderzoeker voor hen heeft, te beantwoorden. De verwachting is echter dat de zaken die met betrekking tot de dienstverlening en de samenwerking tussen Werk en Inkomen en andere hulpverleners bij de voor het onderzoek geselecteerde klanten spelen, ook zullen spelen bij de klanten met een nog ernstige problematiek.
Zowel de gezinnen als de daklozen zijn gevolgd vanaf het eerste contact met de hulpverlener in het voorjaar van 2016 tot ongeveer februari 2017. Gemiddeld zijn de klanten negen maanden lang gevolgd.

In de casestudies:

- zijn periodiek, ongeveer elke drie maanden, diepte-interviews gehouden met klanten.
- zijn maandelijks korte telefonische gesprekken geweest met deelnemers om ontwikkelingen te bespreken en uitval te beperken.
- zijn periodiek, elke vier of vijf maanden, interviews gehouden met betrokken hulpverleners, zowel van werk en inkomen als van wijkteams (maximaal drie per klant).
- zijn gesprekken bijgewoond tussen de klant en de hulpverlening (observatie).

In de diepte-interviews met klanten is doorgevraagd naar de beleving van de klant en naar verklaringen van verschijnselen in de dienstverlening. Bij de interviews en de observaties is gebruik gemaakt van onderzoeksinstrumenten, respectievelijk vragenlijsten en observatieschema's, die zijn opgesteld aan de hand van een analyseschema. Op deze manier is geborgd dat alle voor de beantwoording van de onderzoeksvragen relevante aspecten in de interviews aan de orde komen en tijdens de observatie worden vastgelegd. Ook wordt zo gekomen tot een zo uniform mogelijke wijze van gegevensverzameling door de verschillende bij het veldwerk betrokken onderzoekers van de inspectie.

Doordat wordt gesproken met alle bij de klant betrokken hulpverleners, met de klant zelf, en doordat meerdere gesprekken tussen klant en hulpverlening worden geobserveerd, wordt niet alleen een beeld verkregen van de dienstverlening vanuit de wijze waarop verschillende betrokkenen tegen die dienstverlening aankijken, maar ook vanuit eigen observatie. Daardoor wordt een compleet en betrouwbaar beeld verkregen van de dienstverlening.

Uiteindelijk bleek het niet mogelijk om alle vijfendertig cases op deze wijze te onderzoeken, omdat twee van de drie gemeenten uit het onderzoek niet in staat bleken om de gewenste aantallen gezinnen aan te leveren binnen de looptijd van het onderzoek. Dit had onder meer te maken met de kwetsbaarheid van de doelgroep en de bereidheid van gemeentelijke klantmanagers klanten aan te dragen voor het onderzoek. In plaats van gezinnen die nieuw instromen in de dienstverlening is daarom ook een klein aantal gezinnen in het onderzoek betrokken dat al een langere tijd dienstverlening ontving van de gemeente. In één gemeente ging het om twee gezinnen, in een andere gemeente om eveneens om twee gezinnen. Van deze gezinnen zijn de relevante gemeentelijke dossiers bestudeerd. Mede op basis van de in deze dossiers aangetroffen informatie is een ouder uit het gezin en de belangrijkste bij deze gezinnen betrokken dienstverleners geïnterviewd over de dienstverlening zoals die de afgelopen periode heeft plaatst gevonden.

Bij de daklozen ontstond soms het probleem dat het moeilijk was contact te krijgen met de dakloze. Uiteindelijk heeft dit er toe geleid dat in één gemeente twee daklozen tussentijds zijn uitgevallen en er één dakloze, die al vroeg in het onderzoek uitviel, is vervangen door een andere dakloze. Voor de daklozen die zijn uitgevallen is getracht om via de klantmanager alsnog informatie te verkrijgen over hun situatie. Met deze daklozen zelf is de laatste maanden van de onderzoeksperiode echter niet meer gesproken. In een andere gemeente zijn twee daklozen, na een half jaar, verhuisd naar het buitenland.

Focusgroepen

De bevindingen van het onderzoek zijn door middel van zes groepsgesprekken met hulpverleners en klantmanagers aangevuld en getoetst. In elke gemeente hebben twee groepsgesprekken plaatsgevonden, voor beide doelgroepen één gesprek. Aan de groepsgesprekken hebben ongeveer tien à vijftien medewerkers van de gemeente deelgenomen, voornamelijk klantmanagers werkzaam bij W&I, maar ook hulpverleners uit de zorg. De resultaten van de focusgroepen zijn meegenomen in het rapport.

Analyse van de resultaten

De interviews met klanten en hulpverleners zijn opgenomen, woordelijk uitgewerkt en met Atlas.ti aan de hand van een van te voren opgesteld codeerschema, gecodeerd. Bij het coderen van de transcripten zijn meerdere onderzoekers betrokken geweest. Zij hebben regelmatig middels intervisie overlegd over de interpretatie van fragmenten uit het interview. Hiermee is beoogd de betrouwbaarheid van de analyse te vergroten. Naast de transcripten zijn ook de bevindingen van de dossierstudies en observaties geanalyseerd met Atlas.ti.
Er is een analyseschema opgesteld, dat het uitgangspunt vormde voor de analyse van de in Atlas.ti vastgelegde data.
Deze gegevens hebben geresulteerd in caseverslagen van alle 35 onderzochte cases. In deze verslagen wordt per casus antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen van het onderzoek. De verslagen op casusniveau vormen de basis van de verslagen op gemeenteniveau. Voor zowel de doelgroep dak- en thuislozen als de doelgroep gezinnen, is per gemeente een verslag opgesteld. Deze verslagen zijn teruggelegd aan de betrokken gemeenten en hebben gediend als basis voor het schrijven van het eindrapport.

Verhalend rapport

De gekozen onderzoeksaanpak leverde veel waardvolle verhalen op. Juist de persoonlijke verhalen van mensen blijken relevante bronnen om een samenleving of een bepaalde doelgroep beter te begrijpen. Deze verhalen geven inzicht in hoe mensen de werkelijkheid ervaren en hier betekenis aan geven. Omdat de ervaringen van dak- en thuislozen en gezinnen bij de dienstverlening in dit onderzoek een grote rol spelen, is gekozen voor het schrijven van een verhalend rapport.

Binnen sociale wetenschappen bestaat een lange traditie om verhalen te gebruiken binnen onderzoek. Verhalen helpen om de sociale werkelijkheid te begrijpen en er betekenis aan te geven. Verhalend rapporteren doet bovendien recht aan de ervaringen van de mensen met wie gesproken is.[18] Omdat deelnemers 9 tot 12 maanden zijn gevolgd, is de ontwikkeling van de dienstverlening, participatie en zelfredzaamheid zichtbaar geworden. De opeenvolgende gebeurtenissen vormen een verhaal.

Voor dit onderzoek doen de verhalen recht aan de ervaringen van de dak- en thuislozen en de gezinnen. De verhalen geven essentiële informatie over de integrale dienstlening en laten de issues van het onderzoek tot leven komen. De complexiteit van integrale dienstverlening aan mensen met meervoudige problematiek krijgt in de verhalen samenhang en betekenis. Verhalen laten zien hoe praktijken werken en nodigen lezers uit om over deze praktijken te reflecteren. Het perspectief van de burger staat met verhalen centraal.

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn terug te vinden in het verhaal één specifieke moeder en van één specifieke dakloze. Deze verhalen illustreren op treffende wijze de algemene conclusies van de beide deelonderzoeken. In het verhaal van deze moeder en deze dakloze zijn algemene mechanismen te ontwaren die gelden voor respectievelijk het overgrote deel van de onderzochte alleenstaande ouders en voor het overgrote deel van de onderzochte daklozen. Niet alle bevindingen zijn terug te vinden in de verhalen van deze moeder en dakloze. Het gaat daarbij vooral om bevindingen die samen hangen met de specifieke aanpak van de gemeenten. Daarom zijn de hoofdverhalen waar nodig aangevuld met de verhalen van twee andere alleenstaande ouders en twee daklozen, afkomstig uit andere gemeenten. Het geheel geeft een volledig overzicht van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek.

[18] Christine Bold (2012), Using Narrative in Research. London, Sage publications.

Programma Participatie en Financiële Zelfredzaamheid
Projectnaam Integrale dienstverlening sociaal domein
Nummer R 17/03

De Inspectie SZW maakt deel uit van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inspectie SZW
Postbus 90801 | 2509 LV Den Haag
Tel. 0800 51 51

www.inspectieszw.nl