# KANSRIJKE INTERVENTIES

Instituut voor Publieke Waarden

Harry Kruiter, Rosa Snuverink, Sander Meiberg, Jop Munneke

0 // Inleiding.....2
1 // Schulden Afkopen.....3
2 // Mondzorg.....11
3 // Studie vergoeden naast uitkering.....16
4 // Conclusies.....20

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

# 0 // Inleiding

Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) helpt al meer dan 10 jaar huishoudens die vastlopen in de bureaucratie. Dit zijn vaak huishoudens met meer problemen dan ze zelf kunnen oplossen. Zij hebben behoefte aan maatwerk, maar de hulp, zorg en ondersteuning waar ze toegang toe krijgen is te versnipperd om het nodige maatwerk te bieden. In die situaties is er een uitzondering of doorbraak nodig. Om deze uitzonderingen te legitimeren ontwikkelde IPW de Doorbraakmethode. Met deze methode realiseert IPW zelf zo'n 500 doorbraken per jaar. Daarnaast werken er professionals in meer dan 20 gemeenten actief met deze methode om doorbraken te realiseren.

Nu is ieder gezin en iedere doorbaak anders. Het doel is immers maatwerk mogelijk te maken. Toch denken we dat we zinvol rode draden kunnen rijgen als we door de laatste 2000 doorbraakplannen kijken. Welke interventies worden vaak ingezet? Waarom? Bij welke doelgroepen? Met welk resultaat? En hoe groot is die doelgroep? Allemaal interessante vragen om eens grip op te krijgen. Daarom heeft het Ministerie van SZW het Instituut voor Publieke Waarden gevraagd onderzoek te doen naar zogenaamde Kansrijke Interventies. Dit zijn interventies die:

- wij vaak in onze doorbraakplannen tegenkomen,
- eenvoudig een grote doorbraak voor het gezin vormen en
- mogelijk de moeite zijn om standaard voor specifieke groepen beschikbaar te maken, in plaats van als uitzondering op de regel.
- ten minste raakvlak hebben met beleidsterrein van het ministerie van SZW.

**Werkwijze**
In overleg met het ministerie hebben we drie interventies gekozen die het best bij deze vier criteria aansluiten. Dit zijn interventies op het gebied van het afkopen van schulden, mondzorg gefinancierd vanuit alternatieve budgetten, en interventies op inkomen om mensen onderwijs te laten volgen. Rond deze interventies beantwoorden we 4 vragen:

1: Hoe vaak en waarom is deze interventie ingezet?
2: Zijn er 1 of meerdere doelgroepen aan te wijzen waarvoor deze interventie standaard op dezelfde manier wordt ingezet?
3: Wat zijn de kenmerken van deze doelgroep?
4: Wat is het rendement van de interventie? (zoals vastgesteld in de micro kosten-baten-analyse van de Doorbraakmethode)

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

# 1 // Schulden Afkopen

Af en toe is het nodig om schulden af te kopen, in plaats van saneren of te regelen. Dit kan nodig zijn als er 1) geen tijd is om een regeling voor de schulden te treffen (denk aan een uithuiszetting binnen een week) 2) toegang tot een schuldregeling mogelijk te maken, als bepaalde schulden of de hoogte van de schuld in de weg staat en 3) als er zo veel aan de hand is in een situatie dat er met het afkopen van een schuld ten minste één probleem minder is. En dat kan in sommige situaties precies genoeg lucht geven om effectiever aan de overige problemen te werken, zowel voor de burger als voor betrokken professionals. De situaties waarin we schulden afkopen kenmerken zich door situaties waarin burgers en gezinnen zich al heel lang, heel hard inspannen. Niet alleen om hun schulden af te betalen, maar om alle problemen die er op hen af komen het hoofd te bieden.

Bij deze interventie krijgt het 'correct' of 'volgens het boekje' oplossen van problematische schulden minder prioriteit dan het oplossen van andere problemen in het gezin of huishouden. Dat betekent dat we soms bepaalde schuldeisers voortrekken en hun schuld volledig afbetalen (zoals bij het opkopen van huurschulden) waarna de resterende schuldeisers in een saneringstraject hun vordering terug moeten zien te krijgen. Of we gebruiken privaat geld om een fraudeschuld af te kopen. Dit doen we bijvoorbeeld om veel ergere problemen in gezinnen te voorkomen.

**Waar ligt de doorbraak.**
In totaal hebben we 95 doorbraakplannen bekeken waarin één of meerdere schuldeisers zijn 'afgekocht'. Voor de helft van deze plannen is er een verband tussen het type schuld en de doorbraak. Voor de andere helft gaat het meestal om meervoudige of complexere situaties, waarbij het type schuld niet direct verband houdt met de doorbraak. Denk daarbij aan het afkopen schulden om een doorbaak op het gebied van jeugdzorg, ggz of een combinatie van beide te bereiken.

**Overwegingen legitimiteit**
Het afkopen van schulden kan ingaan tegen de bedoeling van het instrument schuldsanering, te weten: maximaal inspannen om 18 maanden lang schuldeisers terug te betalen en eerlijke verdeling voor alle schuldeisers. Om voorbij te gaan aan die bedoeling van de Wgs is goede legitimering nodig. Daarnaast kan het opkopen ook ingaan tegen andere wettelijke bepalingen zoals die rond het innen van bijvoorbeeld fraudevorderingen. In alle gevallen die we onderzochten staat de problematische schulden situatie de bedoeling van andere wetten en/of beleidsterreinen in de weg: denk aan de jeugdwet, de participatiewet, de zorgverzekeringswet en toegang tot onderwijs en wonen.

Daarnaast spelen bij alle casussen enkele of meerdere van de volgende factoren een rol:

- Huishouden spant zich al langer dan 18 maanden in om schuldeisers terug te betalen.
- Huishouden zou prioriteit moeten geven aan inspanningen op andere terrein (opvoeding/participatie)
- Schuldeiser(s) hebben zelf ook foutjes gemaakt in tot stand komen of voortbestaan van schulden.
- Andere partijen hebben (niet juridisch verwijtbare) steekjes laten vallen waardoor gezin extra in financiële problemen is gekomen.
- Kosten van schuldsaneringstraject en of bewindvoering zijn hoger dan bedrag dat terugkomt bij schuldeisers.

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

| Schuld | Hoofddoel / Doorbraak | Aantal |
|---|---|---|
| **Huurschuld** | Uitzetting voorkomen/terug in woning | 38 |
| **Fraudevordering** | Toegang tot schuldhulp | 3 |
| **Verzekering** | Toegang tot aanvullend verzekeren | 5 |
| **Schuld jongeren** | Toegang tot onderwijs | 6 |
| **Overig** | Voorkomen verdere problemen/ stress/problematische schulden | 43 |

**Kosten Baten Analyse (95 casus)**

In alle doorbraakplannen houden we de kosten en baten bij. Dit doen we door de verschillen tussen drie scenario's in kaart te brengen: 1) het huidige scenario: wat kost het huishouden het afgelopen jaar. 2) het dreigende scenario: wat gaat het huishouden het komende jaar kosten als er nu geen doorbraak komt en ze verder afglijden. En 3) wat kost het doorbraakplan het komende jaar.

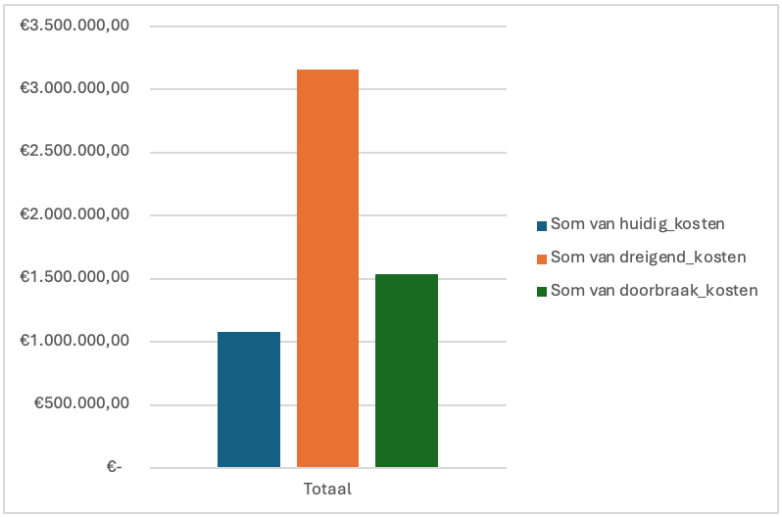
We brengen alleen de verschillen in kaart, en geen overzicht van alle kosten die in de drie scenario's gelijk blijven. Daarnaast kiezen we er bewust voor om niet verder dan één jaar terug en vooruit te kijken. Voorspellen van langere periodes zou te veel onzekerheid met zich meebrengen in deze vaak hectische situaties. Tegelijk kunnen interventies natuurlijk op langere termijn ook (grote) effecten hebben.

Voor de kostprijs van de verschillende zorg-, hulp- en dienstverleningsproducten maken we gebruik van de maatschappelijke prijslijst. Deze prijslijst is in eerste instantie ontwikkeld voor de effectencalculator, een onderzoeksinstrument voor casusonderzoek. In 2022 is deze lijst herijkt in opdracht van het ministerie van VWS en VNG. Deze kostprijzen vullen we in verschillende projecten waar nodig aan met lokale tarieven. De kostprijzen vormen een goede benadering van de werkelijkheid maar zullen nooit voor 100% kloppen. Voor het doel, vergelijken van verschillende scenario's, werkt deze wijze voldoende goed.

Dit geeft het volgende overzicht over alle plannen:

| Huidige scenario 95 plannen | Dreigend scenario 95 plannen | Doorbraak scenario 95 plannen |
|---|---|---|
| € 1.080.055,20 | € 3.160.785,32 | € 1.533.026,06 |

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN




**Wat valt ons op?**

Deze interventie bespaart fors op het dreigende scenario. Gemiddeld €21.900 per interventie. Dat is ook precies waarom we deze interventie inzetten. Het voorkomt dat gezinnen en huishouden die al jaren diep in de problemen zitten nog verder wegglijden, met alle gevolgen van dien. Het dreigende scenario hoeft natuurlijk niet altijd uit te komen. Het kan zijn dat als we de schulden niet afkopen er alsnog een andere doorbraak was ontstaan. Maar die kans is heel klein. Het dreigende scenario is een reële inschatting van wat er gaat gebeuren als er nu geen doorbraak komt. Dit scenario wordt door ten minste 3 betrokken professionals onderschreven. Daarnaast brengen we hier alleen de kosten in beeld van de eerste 12 maanden van dat scenario. De kosten die met de interventie voorkomen worden, kunnen in praktijk dus nog veel hoger uitvallen.

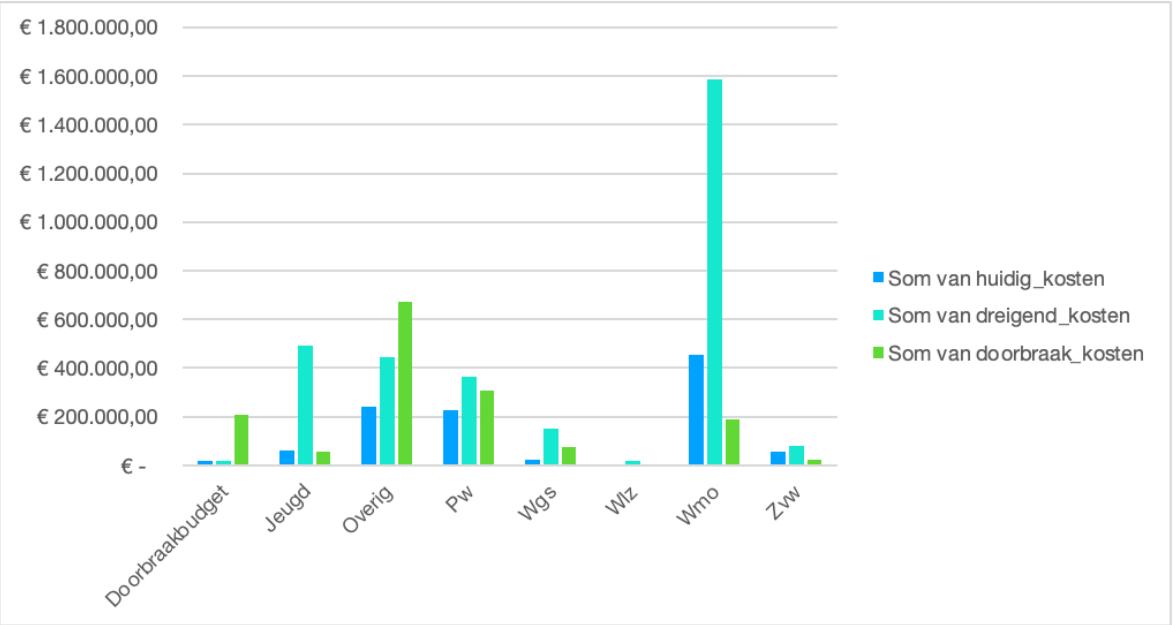
Wat verder opvalt is dat de kosten na de doorbaak hoger (1,5 keer) zijn dan de kosten voor de doorbraak. Bij andere doorbraak-interventies zien we een andere trend. Daar zijn de kosten van het doorbraak scenario gemiddeld net iets lager dan de huidige kosten.

Hiervoor hebben we twee verklaringen. In de eerste plaats is het af te betalen bedrag gewoon een behoorlijke extra kostenpost. Daarnaast gaat het bijna altijd om casuïstiek waarbij mensen echt al ver weggevallen zijn, en soms amper meer voorzieningen gebruiken die ze wel nodig hebben. Na de interventie gaan ze bijvoorbeeld wel weer gebruik maken van onderwijs, hulpverlening, zorg of schuldhulpverlening.

**Waarop liggen de besparingen in het dreigend scenario?**

- WMO (maatschappelijke opvang, ambulante begeleiding, etc.)
- Jeugdwet (opvoedondersteuning, OTS, UHT)
- Participatiewet (eerder uit de uitkering)
- WIA (eerder uit de uitkering)
- WGS (schuldhulpverlening)
- WLZ (verzorgingshuis)
- ZVW (GGZ)
- Overig (inzet deurwaarders)

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN




Vanuit welk budget wordt de interventie bekostigd?

- Bijzondere bijstand (p-wet artikel 49)
- Doorbraakbudget

**Welke doelgroepen kunnen we onderscheiden?**

Voor wie zetten we deze doorbraak nu in? Alle huishoudens hebben betalingsachterstanden, die ergens tot een toegangsprobleem leiden: toegang tot wonen, zorg(verzekeren), studeren, schuldsanering. Daarnaast is er een stapeling aan overige problemen. Deze stapeling komt altijd in de volgende combinaties voor: gebrek aan inkomen, psychische problemen, geen werk, geen opleiding, gezondheidsproblemen, opvoedproblemen, gezinsproblematiek (veel scheidingen), detentie, dakloosheid, verslaving.

Op basis van deze combinaties zijn uiteindelijk heel veel doelgroepen te formuleren. We schetsen er hieronder drie om een beeld te geven van het type problematiek en de individuele kosten-batenanalyses in die situaties:
Gezinnen met meer problemen dan ze zelf kunnen oplossen: problemen zijn vaak een combinatie van jeugd, ggz, zorg, wmo en schulden.
Mensen die met schulden uit detentie komen: tijdens detentie ontstaan allerlei schulden zoals huurschuld, zorgverzekeringsschuld, en bijstandsfraude/terugbetalen. Deze schulden belemmeren een snelle goede terugkeer na detentie.
Jongeren met problematische schulden. Problematische schulden komen nooit alleen. Deze doelgroep combineert vaak: schooluitval, psychische problemen, geen vaste woon- en verblijfplaats, verleden in jeugdzorg, verslaving.

# Voorbeelden

**Multiprobleemgezinnen**

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

Familie Warande (fictieve naam) heeft het al heel lang heel moeilijk. Het gaat niet goed met hun vier kinderen van 2, 12, 14 en 15. Er is altijd van alles aan de hand. Er zijn spanningen op school, ruzietjes onderling en hun ouders en betrokken hulpverleners lijken de grip steeds verder te verliezen. Er wordt van alles geprobeerd op school en daarbuiten, maar het lijkt ieder jaar weer net iets minder te gaan met het gezin.

De ouders willen er zelf graag aan werken, maar weten niet goed hoe. Recent zijn ze gestart met een gezinstrainingsprogramma. Eindelijk de focus op het gezin als geheel en minder op de individuele kinderen (op school). Zowel ouders als hulpverleners waren aanvankelijk hoopvol, maar steeds vaker bellen de ouders de jeugd-professional af, zijn kinderen of ouders ziek; er is steeds vaker iets.

In gesprek hierover leert de jeugdprofessional dat er twee factoren zijn waardoor het gezin al jaren onder druk staat. Het driekamerappartement is te klein voor vier kinderen en twee ouders die elkaar continue in de haren vliegen. Hulpverleners maken zich vooral zorgen over de dochter van 12 die bij haar oudere broers op de kamer slaapt. Daarnaast zijn er al meer dan 8 jaar iedere dag zorgen over geld. De familie Warande staat al 8 jaar onder bewind, zonder dat er een oplossing voor hun schulden is gekomen. Sterker nog, onder bewind zijn ze verder in de problemen gekomen. De eerste bewindvoerder is door de rechter van de zaak gehaald. Het bleek dat zij geregeld de rekeningen niet betaalde, waardoor onder andere de huurschuld van ouders is opgelopen tot €5.400,-.

Inmiddels hebben zij onder een nieuwe bewindvoerder een betalingsregeling getroffen en is de huurschuld teruggebracht tot € 3.255. Een schuldregeling daarentegen is tot op heden nog niet tot stand gebracht. De bewindvoerder vond de situatie met 1 schuldeiser stabiel genoeg en twijfelde of de schuld wel te goeder trouw tot stand was gekomen. Maar inmiddels betaalt de familie al meer dan drie jaar af en moet in dit tempo nog meer dan vijf jaar afbetalen.

Tijd dus voor een doorbraak. Om snel meer rust in het gezin te brengen wordt de huurschuld afbetaald en zet de woningcorporatie hun inschrijftijd weer dertien jaar terug. Hierdoor kan het gezin direct weer reageren op een wat grotere gezinswoning. En houdt het 60 euro per maand meer over. Het gezin kan weer vooruitkijken, en belt veel minder vaak de gezinstraining af.

| | Huidig | Dreigend | Doorbraak | Budget |
|---|---|---|---|---|
| **Kwijtschelding huurschuld** | € | € | € 3.255 | Doorbraakbudget |
| **Bewindvoering (12 maanden a €180 pm)** | €2.160 | € | € 2.160 | |
| **Gezinstrainingsprogramma (programmakosten)** | € | € | € 20.000 | Jeugd |
| **Inzet betrokken hulpverleners laatste jaar (schatting)** | € 23.000 | € 23.000 | € - | Jeugd/onderwijs/overig |
| **Toename inzet jeugdzorg (reële schatting van extra inzet jeugdzorg)** | € - | € 30.000 | € - | Jeugd |
| **Totaal (in 1 jaar)** | €24.160 | € 53.000 | € 25.415 | |

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

De inzet van hulpverleners in het vorige jaar (€23.000) had weinig effect. De situatie in het gezin bleef verslechteren. Door €3.255 te investeren op de huurschuld ontstaat er lucht bij het gezin en perspectief om op termijn groter te kunnen wonen. Die twee dingen samen maken het mogelijk dat het gezinsprogramma beter werkt/aanslaat dan alle individuele en vaak ad hoc ingevlogen hulpverleners van het afgelopen jaar.

**Detentie**

Frans komt binnenkort vrij. Eindelijk kan hij dan zijn leven weer oppakken. Tijdens zijn detentie is zijn gezondheid en gedrag sterk verbeterd. Tijdens detentie kreeg hij de juiste zorg en aandacht voor zijn hartfalen, nierklachten en schildklierproblemen. Nu is hij een nieuw mens. Omdat het zo goed met hem gaat kan hij straks instromen in een speciaal project om ex-gedetineerden te huisvesten. Maar dit project is tijdelijk. Daarna moet hij zelf een woning vinden. Want tijdens detentie is zijn woning ontruimd. In de hectische periode van ziektebed naar detentie heeft Frans niet eens doorgehad dat zijn uitkering stopte, zijn huur niet meer werd betaald en zijn huis ontruimd werd.

Frans heeft nu een betalingsachterstand bij de woningcorporatie van €3.500. Hij staat geregistreerd als slecht huurder. Hierdoor heeft hij geen kans op een woning na het tijdelijke project (3-6 maanden). Hulpverleners vrezen dat een plek in de maatschappelijke opvang heel snel weer tot problemen voor Frans zal leiden. Daar komt bij dat bij ieder gesprek dat ze nu met Frans voeren hij de helft van de tijd boos wordt over de ontstane schuld: “waarom hebben ze wel mijn uitkering stopgezet maar niet mijn huur?!?” Ze hebben veel liever dat hij zijn energie steekt in alle andere belangrijke dingen die hij weer moet leren, en minder bezig is met zijn schulden. Om Frans een ‘fighting chanee’ te geven zijn herwonnen gezondheid in de maatschappij te verzilveren, wordt zijn schuld afgekocht en afgesproken dat zijn registratie als slecht huurder wordt geschrapt.

**Rendement**

| | **Huidig** (na detentie) | **Dreigend** | **Doorbraak** | **Budget** |
|---|---|---|---|---|
| **Ambulante begeleiding (1 uur per week, 52 weken a 65 €/u)** | € 3.380 | | € 3.380 | Wmo |
| **Verblijf maatschappelijke opvang (100 p/d)** | | € 36.000 | | Wmo |
| **Schulden afkopen** | | | € 3.500 | Doorbraakbudget |
| **Schuldsanering/bewindvoering (180 €/m, 12 maanden lang)** | € 2.160 | € 2.160 | | Wgs |
| **Bijstandsuitkering** | € 11.796 | | € 11.796 | Pw |
| **‘Daklozen’-uitkering** | | € 8.257 | | Pw |
| **Totaal** | **€ 16.976** | **€ 46.057** | **€ 18.676** | |

Overwegingen:

Voor €3.500 zorgen we ervoor dat hulpverleners niet maanden bezig zijn met Frans naar schuldhulpverlening te begeleiden. Ze kunnen hem nu direct begeleiden om zijn plek in de maatschappij terug te vinden. Daarmee rendeert de 3.380 euro begeleiding in het doorbraakscenario veel beter dan in het huidige scenario. Bovendien kost bewindvoering en of schuldhulpverlening al minimaal €1.800 in het eerste jaar. Die kosten sparen we met het afkopen

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

al af. Kijken we naar het dreigend scenario: als Frans niet snel perspectief krijgt op een woning of op zijn minst de kans te reageren op een woning, dan belandt hij in de Maatschappelijke Opvang en zal zijn motivatie om weer mee te doen, heel snel afnemen. Wat in de jaren die volgen weer tot detentie kan leiden.

**Conclusie**s

Het afkopen of kwijtschelden van (een deel van) betalingsachterstanden kan een bijzonder groot en direct effect hebben op huishoudens met meer problemen dan ze zelf kunnen oplossen. Het afkopen is vaak bedoeld om toegang te geven tot noodzakelijke voorzieningen (huisvesting, schuldregeling, zorg, onderwijs, etc.). Daarnaast wordt er direct enorm veel spanning bij burgers weggenomen, dit zorgt vaak direct weer tot energie om met de overige problemen aan de slag te gaan.

**Standaardiseren of maatwerk?**

Ondanks het grote effect bestaan binnen de schuldhulpverlening geen mogelijkheden om schulden op te kopen of kwijt te schelen. Legitimering om dit wel te doen berust dan ook vaak op maatwerk. Daarbij ligt een groot deel van het behaalde effect vaak buiten het domein van schuldhulpverlening (vooral jeugd en WMO). De Argumenten om wel af te kopen liggen daarmee ook buiten het domein van de schuldhulpverlening.

Tegelijkertijd zien wij dat dit maatwerk nog bijzonder moeilijk tot stand komt in de praktijk. Gemeenten en hulpverleners vinden het ingewikkeld om voorbij te gaan aan normale regels van schuldhulpverlening. En dat is logisch; die regels zijn er niet voor niets en daar kun je niet lichtvoetig van afwijken.

Aan de andere kant zien we ook dat er nog steeds wat te weinig oog is voor de gevolgschade van problematische schulden en het beperkte instrumentarium van schuldhulpverleners. Bij de 96 casussen die we hier hebben onderzocht zou die gevolgschade naar schatting €2.080.730 zijn geweest. Maar dat is enkel een bedrag. Daarachter zitten verhalen van mensen die hun kinderen zouden zijn kwijtgeraakt, op straat zouden zijn gezet, nog verder waren afgegleden, nog zieker waren geworden en nog langer met grote stress en zonder perspectief hadden moeten leven.

Dat vraagt naar ons inzicht toch om enige vorm van standaardisering om het hulpverleners makkelijker te maken in specifieke situaties schulden op te kopen of kwijt te schelden. Om dit in de toekomst mogelijk te maken is wel meer kennis nodig over het precies in te zetten instrument en voor welke doelgroep. Hierover is nu nog onvoldoende bekend.

Daarbij denken we in eerste instantie aan de groep probleemgezinnen. In deze situaties is de gevolgschade van schulden op de kinderen en jeugdzorg enorm. En in potentie is het een grote groep. CBS becijferde in 2020 dat maar liefst 485.000 kinderen wonen in een huishouden met problematische schulden (RVS 2023) Vervolgonderzoek kan beginnen door snel uit te zoeken hoe groot de schuldenlast is bij welk aantal gezinnen met kinderen in jeugdzorg. Vervolgens kan een experiment gestart worden om schulden van een deel van deze gezinnen af te kopen om verdere verslechtering van gezinsproblematiek te voorkomen.

Wat verder opvalt is het relatief grote aantal huurschulden dat we hebben afgekocht. Dit gebeurt zowel met doorbraakbudget als met bijzondere bijstand. Vanuit corporaties is het te begrijpen dat zij de volledige huurschuld terug willen zien om niet andere huurders te benadelen. Tegelijkertijd is het de vraag of het eerlijk is om dit op grote schaal met belastinggeld te doen. En ondanks dat er al veel proeven en experimenten op dit vlak lopen, verdient het de moeite om eens goed te kijken naar standaardoplossingen voor dit probleem. De mogelijkheid om wanbetalers uit huis te kunnen zetten, blijft een bijzonder groot drukmiddel in vergelijking met de mogelijkheden van

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

alle andere schuldeisers. Daar komt bij dat de gevolgschade van het uithuiszetten immens groot is.

Daarnaast valt de denken aan veel kleinere doelgroepen die in onze caseload natuurlijk minder aanwezig zijn zoals: vrouwen in een vrouwenopvang of mensen in detentie. Dit zijn bij uitstek groepen die veel baat hebben om echt een schone start te maken als zij de opvang of detentie verlaten.

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

# 2 // Mondzorg

Iedereen zou een gezond en pijnvrij gebit moeten hebben. Maar de basisverzekering dekt de kosten voor de tandarts maar zeer beperkt. De tandarts kan alleen via een aanvullende verzekering worden vergoed. In veel Doorbraakplannen wordt gekeken naar de mogelijkheid een aanvullende verzekering af te sluiten, maar niet in alle gevallen biedt dit uitkomst. Aangezien een aanvullende verzekering lang niet alle kosten dekt. Met name bij slecht onderhoudt en zwaardere ingrepen die (net) niet medisch noodzakelijk zijn, moeten burgers zelf betalen. Voor een grote groep is dit niet te doen. Zeker niet als er meer problemen spelen en er ook financiële problemen zijn. Het vergoeden van tandartskosten kan in die gevallen een belangrijke doorbraak zijn. Om meer zicht te krijgen op de situaties waarin deze interventie een doorbraak vormt hebben we 44 doorbraakplannen geanalyseerd.

**Waar ligt de doorbraak?**
Wanneer we in onze eigen caseload kijken zien we mondzorg op verschillende wijze n terug in Doorbraakplannen. Grofweg valt er een onderscheid te maken in ondersteuningsplannen waar Mondzorg 1. de Doorbraak is en plannen waar het vergoeden van tandartsrekeningen (13) 2. Onderdeel van de doorbraak is (14) 2b. Kinder-opvangtoeslag casuïstiek (17).

Kenmerken van de verschillende doelgroepen

*Mondzorg als Doorbraak (n = 13):*
Veel pijn, gezondheidsklachten

- Vaak net niet 'medisch genoeg' om als zorg vergoed te worden
- Aangezicht belemmert de participatie van iemand

*Mondzorg als onderdeel van de Doorbraak (n=14):*

- Achterstallige betalingen tandarts, veelal controles en simpele ingrepen.
- Beugels, orthodontie kinderen
- Armoede
- Dreigend scenario: heftige gezondheidsklachten in de toekomst
- Naast mondzorg ligt de 'echte' doorbraak op andere terreinen zoals wonen, inkomen of toegang tot zorg.

*Kinderopvangtoeslagen casuïstiek (n=17):*

Bij IPW helpen we toeslagenouders die vastlopen in de hulp- en brede ondersteuning om hun leven weer op te pakken. We noemen deze categorie even apart omdat de mogelijkheden van dit type ondersteuning ruimer zijn dan bij andere gezinnen die onder categorie 2 vallen. Bij al deze gezinnen gaat het wel om mondzorg als deel in het hele plan. Wat opvalt is een grote doelgroep die jarenlang niet naar de tandarts is geweest omdat er geen middelen voor waren en andere problemen om prioriteit vroegen.

## Kosten- Baten Analyse (44, waarvan 13 een 'doorbraakcasus')

In alle doorbraakplannen houden we de kosten en baten bij. Dit doen we door de verschillen tussen drie scenario's in kaart te brengen: 1) het huidige scenario: wat kost het huishouden het afgelopen jaar. 2) het dreigende scenario: wat gaat het huishouden het komende jaar kosten als er

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

nu geen doorbraak komt en ze verder afglijden. En 3) wat kost het doorbraakplan het komende jaar.

We brengen alleen de verschillen in kaart, en geen overzicht van alle kosten die in de drie scenario's gelijk blijven. Daarnaast kiezen we er bewust voor om niet verder dan één jaar terug en vooruit te kijken. Voorspellen van langere periodes zou te veel onzekerheid met zich meebrengen in deze vaak hectische situaties.

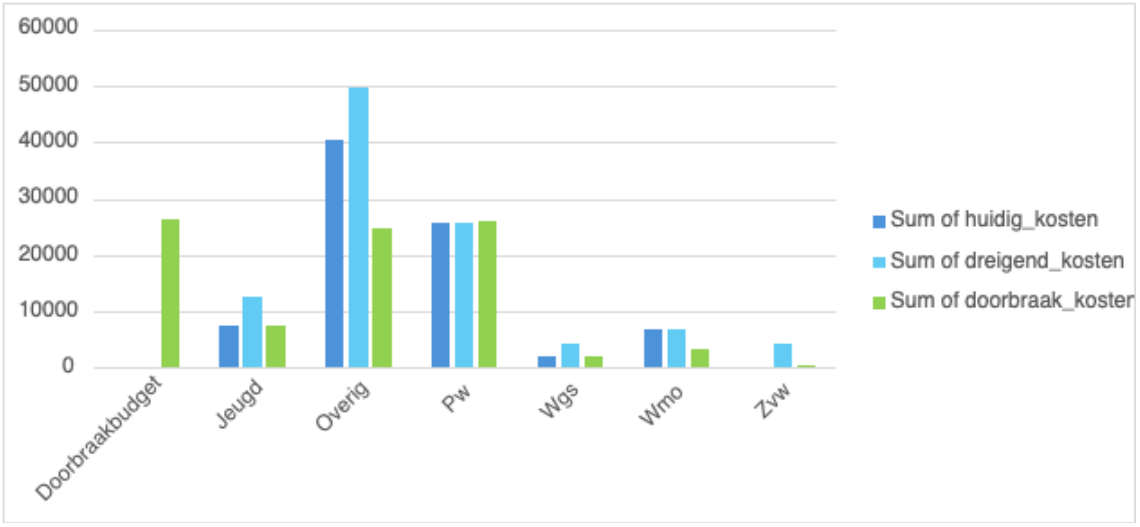
Dit geeft het volgende overzicht over alle plannen:

| Huidige scenario 44 plannen | Dreigend scenario 44 plannen | Doorbraak scenario 44 plannen |
|---|---|---|
| € 82.510 | € 103.336 | € 90.796 |

Financieringsstroom 44 cases

- Doorbraakbudget 16
- Participatiewet 12
- Brede ondersteuning/
- SPUK 7
- Fonds 1
- Coulance zorgverzekeraar 1
- Zorgverzekeringswet (aanvullende verzekering) 2

Maar zoals we hierboven al schreven is slechts in 13 van de 44 gevallen mondzorg echt de doorbraak. In alle andere casus wordt ook nog op andere domeinen geïnvesteerd in een doorbraak. Dat maakt dat bovenstaande kostenbatenanalyse een beeld geeft, maar niet per se heel veel over mondzorg als kansrijke interventie zegt, anders dan dat het aannemelijk is, dat een goed gebit onderdeel is van een goed breed plan.




**Welke doelgroepen kunnen we onderscheiden?**

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

Bij deze doorbraak zien we geen specifieke doelroepen. Het kan om iedereen gaan met een laag inkomen en jarenlang meerdere problemen. Om inzicht te geven in deze situaties schetsen we hieronder enkele exemplarische casus:

**Voorbeelden:**

*Hasim: Vergoeding tandarts als belangrijk onderdeel van de Doorbraak*

Hasim is pas 25 jaar, maar heeft al veel meegemaakt. Zo is hij jarenlang dakloos geweest. Nu heeft hij een woning waar hij ook voor zijn zoon kan zorgen. De schulden van de afgelopen jaren zijn echter enorm opgelopen. Door alles wat Hassim meemaakt, is zijn gezondheid de afgelopen jaren enorm achteruitgegaan. Zijn gebit zit vol gaatjes (43) en zijn gewrichten doen pijn. Hasim heeft een beenlengte verschil en jarenlang niet met passende zooltjes gelopen. Hij heeft een klein beetje weekgeld dat hij aan eten voor zijn zoontje besteedt. Hasim heeft nu wel een basiszorgverzekering, maar voor mondzorg en fysiotherapie heeft hij een aanvullende verzekering nodig. Maar zolang hij nog geen schuldregelingen heeft, kan hij ook niet deelnemen aan de Aanvullende Zorgverzekering Gemeente.

Micro Kosten-Baten Hasim

| | Huidige scenario | Dreigend scenario | Doorbraak | Budget |
|---|---|---|---|---|
| **Totaal** | **€ 41.720** | **€50.225** | **€34. 930** | |
| **Ambulante begeleiding (€65 per uur, 52 weken, 2 uur)** | 6.760 | 6.760 | 3.380 | |
| **Inzet jeugdzorg (€85 per uur, 5 weken 2 uur** | 8.840 | 8.840 | 8.840 | Jeugd |
| **WIA** | 12.600 | 12.600 | | UWV |
| **Bemoeizorg (€65 per uur, 52 weken, 2 uur)** | 6.760 | 6.760 | 3.380 | WMO (welzijn) |
| **Schatting extra inzet jeugdzorg** | | 5.000 | | Jeugd |
| **Ziekenhuisverblijf (schatting)** | | 3.500 | | ZvW |
| **Paramedische zorg (10 keer fysiotherapie)** | | | 350 | Bijzondere bijstand |
| **Tandartskosten (verwachting van tandarts)** | | | 3.000 | Bijzondere bijstand |

Samen met de hulpverleners die bemoeizorg leveren wordt het volgende plan gemaakt. Ook volgens deze hulpverleners moet Hasim zo snel mogelijk fysiotherapie en tandzorg krijgen. Ze zijn nu letterlijk 1 van de 2 uur per week kwijt met toegang te krijgen tot deze zorg, en met Hasim bedenken welke alternatieven er zijn om met de pijn om te gaan. Dit is tijd waar geen voortuitgang in wordt geboekt. En ze zien ook hoe erg de gewrichtspijn en tandproblemen Hasim beperken bij eigenlijk alles, niet in de laatste plaats bij het opvoeden van zijn zoontje. Ook betrokken jeugdhulpverleners schatten dat er meer jeugdzorg nodig is als er niet snel verbetering komt in de situatie.

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

Hun inschatting vormt de basis van het doorbraakscenario. Daarin is naast alle bestaande hulp, zorg en dienstverlening ook nog meer jeugdzorg nodig (5.000 is een voorzichtige schatting) en naar inschatting 3.500 aan ziekenhuiskosten voor zijn gebit en/of zijn gewrichtspijn. Deze kosten zijn echter te voorkomen door een investering van 3.000 tandartskosten en begint met de fysiotherapie: 350 euro. Na ongeveer 4 maanden start de schuldregeling en kan hij aanvullend verzekerd worden via de gemeente. Zowel de hulpverleners van bemoeizorg als zijn ambulant begeleiders schatten in dat zij door deze investering makkelijk 1 uur per week minder bezig zijn met Hasim.

*Karin*

Karin is bezig haar schulden af te lossen. Ze zit in schuldhulpverlening en weet ook dat zij geen nieuwe schulden mag maken. Het probleem is alleen dat zij al jarenlang veel last heeft van haar gebit en tandvlees. Zij heeft parodontitis. Zij wil graag van de pijn af, maar heeft het geld niet voor de tandarts. Zij schaamt zich voor haar gebit. Karin wil graag werken, maar de problemen met haar gebit belemmeren dit. Ze heeft simpelweg te veel pijn om te gaan werken. Bijzondere bijstand is afgewezen en er is niets wat haar kan helpen. Zo kan zij niet aan haar toekomst werken. Als er niets gedaan wordt, zal de parodontitis verergeren.

| | Huidig | Dreigend | Doorbraak | Budget |
|---|---|---|---|---|
| **Kosten Tandarts (schatting tandarts)** | 0 | 2.000 | 1.500 | Bijzondere bijstand |
| **P-wet Uitkering** | 15.700 | 15.700 | 15.700 | WMO |
| **Totaal** | **€ 15.700** | **€ 17.700** | **€17.200** | |

Het rekenvoorbeeld van Karin laat zien dat de investering in mondzorg niet altijd direct tot grote kostenbesparingen leidt. Aan de andere kant zijn de kosten ook niet hoog en krijgt Karin wel direct een veel beter leven. Karin zit nog 10 maanden vast in de schuldregeling. Ze wil echt graag werken, en het zou goed kunnen dat ze vrij snel na het oplossen van haar gebitsproblemen werk gaat zoeken. Het is echter reëel te verwachten dat ze de komende 10-12 maanden niet maar aan betaald werk toekomt. Daartegenover staat dat het ook niet reëel is om te verwachten dat ze gaat werken als de gebitsproblemen nog een jaar verder verergeren, dan is ze straks over 10 maanden eindelijk schuldvrij maar moet ze direct nieuwe schulden maken om pijnvrij te leven.

**Conclusie**

Mensen met meerdere problemen geven relatief weinig prioriteit aan goede mondzorg. Dit komt in de eerste plaats omdat ze er simpelweg het geld niet voor hebben; met name mensen met schulden en betalingsachterstanden kunnen vaak niet aanvullend verzekerd worden, vaak ook niet via gemeentelijke regelingen. Los van het geld vragen de overige problemen vaak al zoveel aandacht dat de gang naar de tandarts zelden boven aan het prioriteitenlijstje staat.

Kijken we naar de 43 cases in onze caseload, dan zien we dat er best veel mensen grote problemen met hun gebit hebben, waarbij volgens de zorgverzekeringswet nog geen medische noodzaak is om dit zorgverzekerd op te lossen. Bij ongeveer 1/3 (13 van de 43) vormen de gebitsproblemen een grote belemmering om andere problemen te kunnen doorbreken. Bij de overige 30 vormen de gebitsproblemen één van de vele gestapelde problemen die ook om een oplossing vraagt. Deze problemen lossen zich niet vanzelf op, en verergeren meestal over tijd.

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

Welk onderdeel van de interventie is kansrijk om op te schalen?

We willen hier niet de discussie over mondzorg in het basispakket voeren. Het gaat in dit rapport over interventies op het ene domein (mondzorg) waardoor een doorbraak op een ander domein (participatie, WMO) ontstaat. We zien dan ook in de kosten-batenanalyse (n=13) dat de kosten op mondzorg **€65.897** (€16.350 (zvw) en €49.547 (doorbraakbudget) de baten op zorgverzekerde zorg (€36.435) ver overstijgen. De baten van deze interventies slaan daarnaast ook neer op WMO (€21.086) en participatiewet €16.260.

Natuurlijk rijst de vraag of de problemen met meer tandartscontrole en bezoek te voorkomen waren. Maar wat specifiek door deze groep bovenkomt, is de vraag of de medische noodzaak voor behandeling niet al eerder ontstaat dan nu is vastgelegd. En hoe je in kunt grijpen bij gebitsproblemen bij mensen die dit overduidelijk niet zelf kunnen betalen door armoede of schulden.

**Vervolgonderzoek**
Bij 35 van de 43 casussen was niet alleen sprake van armoede maar speelde ook schuldenproblematiek. Mensen met schulden lijken extra vast te zitten bij toegang tot goede mondzorg. Deze doelgroep zou een goed vertrekpunt kunnen zijn voor vervolgonderzoek. Om een goed beeld van deze doelgroep en hun mondzorgproblemen te krijgen, kunnen gemeenten een goed vertrekpunt vormen. Landelijke CBS-data laat waarschijnlijk alleen zien dat deze groep geen gebruik van mondzorg maakt. Maar het niet gebruik van deze voorziening zegt weinig over de aard van de problemen. Gemeenten vergoeden geregeld mondzorg uit de bijzondere bijstand. Vanuit de (individuele) gemeentelijke data kan een goed beeld van de doelgroep ontstaan die niet altijd uit de CBS-bestanden gehaald kan worden.

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

# 3 // Studie vergoeden naast uitkering

In ons werk zien we geregeld mensen die de wens hebben om een studie te volgen naast hun uitkering. In **17** casussen uit onze caseload is het volgen van een opleiding naast de uitkering expliciet onderdeel van het doorbraakplan. Het gaat hierbij om:

- Mensen voor wie het vergoeden van de opleiding de doorbraak betekent;
- Mensen voor wie het vergoeden van de opleiding onderdeel is van het doorbraakplan.

In beide gevallen biedt het volgen van een opleiding mensen de mogelijkheid om hun perspectief na te streven, bijvoorbeeld om een nieuwe baan te vinden en uit te stromen uit de uitkering. Maar ook puur om zich te ontwikkelen, ook wanneer uitstroom naar een betaalde baan (nog) niet realistisch is. Gezien de situatie van deze mensen is een standaard studietraject via DUO niet mogelijk of beangstigend. Niet mogelijk omdat zij:

- Een participatiewet uitkering ontvangen en beschikbaar moeten zijn voor werk. Studeren naast de uitkering staat de gemeente niet toe;
- Een WIA-uitkering ontvangen en geen toestemming krijgen van het UWV om een opleiding te volgen, bijvoorbeeld omdat zij beschikbaar moeten zijn voor werk;
- In een schuldhulpverleningstraject zitten en geen nieuwe schulden mogen maken.

Of beangstigend omdat zij:

- Langdurig arbeidsongeschikt zijn en het eng vinden om schulden te maken bij DUO. Zij twijfelen er sterk aan of zij deze schulden later terug kunnen betalen. Denk aan mensen met een Wajong-uitkering die wel een studie mogen volgen, maar niet genoeg geld hebben om de opleiding te betalen.

**Voorbeeld 1: het aangaan van een nieuwe (DUO)-schuld is beangstigend**
Neem het voorbeeld van Daan. Daan is 36 en heeft ernstige psychische problemen. Hij is volledig arbeidsongeschikt verklaard en ontvangt een WIA (IVA)-uitkering, inmiddels al twee jaar lang. Inmiddels gaat het steeds beter met hem. Hij volgt drie dagen in de week dagbesteding en wil zich graag weer ontwikkelen. Het liefst wil hij een opleiding doen tot ervaringsdeskundige. Hij merkt dat hij goed aansluit bij andere mensen met psychische problemen en wil hen graag helpen. Wie weet zelfs weer in de vorm van betaald werk in de toekomst. Het perspectief op het volgen van een opleiding geeft Daan veel motivatie. Hij durft er alleen nog niet een lening voor af te sluiten bij DUO. Gezien zijn achtergrond is de kans ook groot dat hij weer uitvalt en de schuld niet kan terugbetalen. Hij vraagt daarom aan het UWV of deze zijn schoolgeld wil vergoeden. Voor de tweejarige opleiding komt dat neer op **€4.844,00**. Hij kan dan verder rondkomen van zijn WIA-uitkering. Voor zijn boeken heeft hij de afgelopen maanden kunnen sparen. Daans UWV-consulent weigert de vergoeding echter. Daan is volledig afgekeurd en het is dan ook niet realistisch dat de opleiding hem helpt om aan het werk te komen. Bovendien heeft Daan in het verleden een Mbo-opleiding afgerond in de bouw. Hier is werk genoeg in te vinden. Dus als Daan echt weer aan het werk wil, dan kan hij daar eerst solliciteren. Een andere optie is dat Daan zijn uitkering opgeeft en een DUO-lening aanvraagt. Beide voorstellen zijn geen optie voor Daan. Hij

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

wil helemaal niet in de bouw werken. Hij heeft dit een tijd geprobeerd, maar voelt zich daar helemaal niet thuis en de gedachte alleen al geeft hem stress. Daarnaast kan hij zijn uitkering niet opgeven. Dan valt al zijn bestaanszekerheid weg en is de kans dat zijn psychische problemen weer toenemen erg groot.

**Voorbeeld 2: Een opleiding volgen mag niet vanwege de verplichtingen vanuit de participatiewet**
Sarah is 27 jaar en heeft twee jonge kinderen. Ze is alleenstaande moeder en leeft van een participatiewet-uitkering. Na een langdurig jeugdhulptraject van drie jaar heeft ze nu haar leven op orde. Ze heeft een huis, een maatschappelijk werker met wie ze het goed kan vinden, en twee leuke kinderen. Over drie maanden loopt haar schuldsaneringstraject af. Als Sarah wordt gevraagd naar wat ze wil, dan is ze heel duidelijk: verpleegkundige worden. Haar maatschappelijk werker denkt ook dat ze dat kan. En haar moeder wil wel oppassen. Maar hoe ze het financieel moet regelen? Sarah heeft de HAVO afgerond en heeft dus een startkwalificatie. Ze komt daarom niet in aanmerking voor opleidingsondersteuning vanuit de gemeente. Daarnaast heeft ze nu, omdat ze twee jonge kinderen heeft, vrijstelling van haar sollicitatieplicht. Met hulp van haar moeder wil ze wel aan de studie. Maar de consulent van de gemeente geeft aan dat als ze aan de studie kan, ze ook beschikbaar kan zijn voor werk. Bovendien is er een DUO-regeling voor haar wanneer ze aan de studie wil. Dit laatste is echter geen optie voor Sarah. De vergoeding vanuit DUO is niet voldoende om haar studie van te betalen en te zorgen voor haar kinderen. Daarnaast heeft ze over drie maanden eindelijk haar schuldhulptraject afgerond. Ze moet er niet aan denken dat ze zich meteen weer diep in de schulden moet werken.

**Verwijzing naar DUO**
Voor mensen die afhankelijk zijn van een uitkering en een opleiding willen volgen is een verwijzing naar een standaard DUO-traject doorgaans snel gemaakt. Het betreft immers een regeling die beschikbaar is voor elke student. Deze brengt bepaalde verantwoordelijkheden met zich mee, die een beoogd student zelf kan besluiten al dan niet aan te gaan. Toch is de DUO-regeling lang niet altijd realistisch (of mogelijk) voor mensen zoals Daan en Sarah. Gezien hun achtergrond en/of gezinssituatie zorgt het wegvallen van hun uitkering of het aangaan van nieuwe schulden voor veel stress waardoor ze niet meer kunnen rondkomen, hun gezondheidssituatie kan verslechteren waardoor hun afhankelijkheid van overheidsvoorzieningen toeneemt. Tegelijkertijd kan het volgen van een studie juist zorgen voor verdere ontwikkeling en motivatie. Vaak heeft deze stimulans een positieve invloed op het welbevinden van deze mensen. Mogelijk kan het bevorderen van dit welbevinden op de lange termijn zelfs leiden tot een hervatting van betaald werk, ook wanneer iemand eerder langdurig arbeidsongeschikt is verklaard.

**Een opleiding als dagbesteding**
Voor mensen die langdurig in de uitkering zitten, die geen zicht hebben op een betaalde baan, maar die wel gemotiveerd zijn om een opleiding te volgen, kan het lonen om de opleiding te zien als een vorm van dagbesteding en deze als zodanig te betalen. Neem het voorbeeld van Daan. Op dit moment volgt hij drie volle dagen in de week dagbesteding. Met een vergoeding van €30 per dagdeel komt dit neer op een jaarlijkse kostenpost van €9.360,-, ofwel €18.720,- in de twee jaar die de opleiding duurt. Dit betekent dat wanneer het UWV Daan toestemming geeft om een opleiding te volgen met behoud van zijn WIA-uitkering, en het UWV (of de gemeente) bovendien bereid is om zijn collegegeld van €4.844,- te bekostigen, dit leidt tot een directe besparing van **€13.876,-** over twee jaar. In het ergste geval is dit een goedkopere vorm van dagbesteding voor Daan gedurende twee jaar. In het beste geval werkt de opleiding dusdanig stimulerend dat Daan ook daarna zijn positieve ontwikkeling voortzet en uiteindelijk mogelijk zelfs een betaalde baan vindt.

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

**Rendement voorbeeld Daan**

| | Huidig | Dreigend | Doorbraak | Budget |
|---|---|---|---|---|
| **Dagbesteding (3 dagen per week)** | € 9.360 | € 9.360 | | Wmo |
| **Studiekosten** | | | € 4.844 | Wmo / UWV |
| **Wia** | €12.600 | €12.600 | € 12.600 | |
| **Totaal** | **€ 21.960** | **21.960** | **€ 17.444** | |

Net als alle andere KBA's voor individuele doorbraken die we maken gaat ook deze uit van alleen het eerste jaar na de doorbraak. Dit terwijl in dit geval de grootste besparing mogelijk pas na twee jaar volgt, als Daan weer langzaam gaat werken. Het is hoogst onzeker of en hoe intensief dat gaat gebeuren. Wel verwachten we dat hij nog wel een jaar naar de dagbesteding blijft gaan. Daarom is het dreigende scenario gelijk aan het huidige scenario. Het belangrijkste aan dit overzicht is echter dat we Daan eigenlijk vrij goedkoop kunnen laten studeren. Sterker nog, de studie is veel goedkoper dan de dagbesteding waar hij een indicatie voor heeft. Daan gaat er zelf van uit geen extra begeleiding nodig te hebben op school. Dit had hij in het verleden ook niet nodig.

**Een opleiding naast een participatiewet-uitkering.**
Voor mensen die langdurig in een participatiewet-uitkering zitten, met uitzicht op een betaalde baan, kan een studie naast de uitkering een permanente uitstroom teweegbrengen. Sarah haar afhankelijkheid van een uitkering komt niet voort uit een aversie tegen of onkunde om te werken. Haar persoonlijke situatie, waarbij ze eerst in een intensief jeugdhulptraject zat en nu goed voor haar kinderen wil zorgen zorgt er echter voor dat een DUO-lening aangaan en haar bestaanszekerheid opgeven een stap te ver is. Haar thuissituatie is nog best fragiel en ze is nog steeds afhankelijk van (jeugd)hulpverleners die stabiliteit en met name financiële stabiliteit ook belangrijk vinden.

Zelf denkt ze dat een studie veel beter is in te passen dan betaald werk omdat ze dan voor een groot deel zelf kan kiezen wanneer ze er tijd aan besteedt. En belangrijker is dat ze even op de rem kan trappen als haar thuissituatie en vooral de nog fragiele opvoedsituatie daar om vraagt. Betrokken hulpverleners schatten in dat een studie haar het juiste perspectief en richting kan geven om stappen te zetten. Betaald werk raden ze in deze fase af. Nu duurt de studie vier jaar en is het niet de bedoeling van de participatiewet dat Sarah 4 jaar zonder werk blijft zitten. Maar zolang het nog niet helemaal goed gaat met de opvoeding is het ook niet aannemelijk dat ze gaat werken.

Sarah mag daarom met de studie starten en ieder jaar wordt gekeken of het mogelijk is voor haar en voor haar twee kinderen om er deels bij te werken. Als dat niet het geval is kan ze vanuit de uitkering blijven studeren, als ze wel kan werken dan wordt haar salaris tot uitkeringsniveau aangevuld. De totale kosten van het eerste jaar vallen daardoor redelijk mee (alleen het collegegeld). Tegelijkertijd kunnen Sarah en hulpverleners op deze manier heel goed leren of dit goed werkt voor de gezinssituatie.

| | Huidig | Dreigend | Doorbraak | Budget |
|---|---|---|---|---|
| **Uitkering 12 maanden** | € 15.700 | € 15.700 | 15.700 | P-wet |

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Studiekosten 12 maanden** | | | € 2.450 | Bijzondere bijstand |
| **Totaal** | **€ 15.700** | **15.700** | **€ 18.150** | |

**Conclusie**

Er zijn mensen die van de wet zouden moeten werken (of juist niet), maar voor wie het in hun persoonlijke situatie een heel goed plan is om (weer) te gaan studeren. We hebben hierboven 2 doelgroepen beschreven die nader onderzocht kunnen worden. In de eerste plaats zien we een kleine groep in onze caseload die arbeidsongeschikt is (wajong/wia), een indicatie heeft voor dagbesteding, maar die veel liever onderwijs volgt. We hebben geen idee hoe groot deze groep in Nederland is. In onze caseload zien we wel, dat als mensen deze wens uitten, er vaak gelijk wordt gezegd: dan kun je ook werken, terwijl dat maar de vraag is. Onderwijs volgen is echt iets anders dan betaald werk doen. We vragen ons dan ook af hoe vaak deze vraag echt serieus wordt opgepakt. De potentiële doelgroep bestaat uit hoogopgeleide arbeidsongeschikte mensen met een dagbestedingsindicatie. Maar daarnaast laat de data niets zien over hun vraag of wens om weer te studeren. Een korte enquête bij betrokken begeleiders zou een goed beeld kunnen vormen van de potentie en grote van deze doelgroep.

Een andere groep die we hebben uitgelicht is de groep met een p-wet uitkering, die om verschillende redenen en oorzaken niet kan werken, maar wel graag wil en mogelijk kan studeren. Daar zijn mogelijkheden voor maar onvoldoende om voor alle situaties een passnede maatwerkoplossing te realiseren. Ook voor deze groep geldt dat moeilijk uit data vast te stellen is hoe vaak deze vraag voorkomt.

Tegelijkertijd geldt voor beide groepen, als het nu om relatief kleine aantallen gaat (bijvoorbeeld 100 gevallen per jaar) dan moet de toegang tot onderwijs niet ingewikkeld te organiseren zijn (en is het soms zelf goedkoper dan de huidige voorzieningen)). Dus voor het vervolg van deze interventie is het vooral interessant om te kijken naar hoe groot of klein de groep in potentie eigenlijk is, waarbij aangetekend moet blijven worden dat elke situatie uniek is.

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

# 4 // Conclusies

We begonnen dit onderzoek met de vraag naar schaalbaarheid van maatwerk en doorbraakinterventies. Welke doorbraken zijn nu vaak nodig bij Nederlandse huishoudens en hoeveel huishoudens hebben in potentie diezelfde doorbraken nodig? Die vraag hebben we hierboven voor 3 interventies uitgewerkt. In dit laatste hoofdstuk kijken we welke algemene lessen we uit dit onderzoek kunnen trekken. Daarbij staan we in het bijzonder stil bij drie punten. 1) De onderzoeksmethode: wat kunnen we leren van onderzoek op basis van de data achter de Doorbraakmethode? 2) Wat is er nodig om de orde van grootte voor heel Nederland te weten te komen? 3) Op welke manier zijn de beschreven interventies (al dan niet) schaalbaar?

**1) De onderzoeksmethode**

Het onderzochte databestand van de Doorbraakmethode vormt een snelle bron om specifieke doorbraakinterventies te onderzoeken. Dit is belangrijk want doorbraak- en maatwerksituaties worden, voorover ons bekend is, nergens structureel en vergelijkbaar opgeslagen. Hierdoor kunnen we relatief snel noodzakelijke doorbraak-interventies analyseren op legitimiteit (welke uitzondering op wetten of regels maken we) en kosten-baten (welke kosten en baten op verschillende domeinen hangen samen met deze doorbraak). Daarnaast vormen de doorbraakplannen een rijke bron op basis waarvan we de verhalen achter de doorbraken kunnen analyseren. Waarom hebben mensen deze doorbraak echt nodig? Waarom lopen ze nu vast? En wat verandert er in hun levens als we de doorbraak realiseren?

Dit rijke beeld van de doorbraakplannen geeft goed inzicht in de vaak, toch wel vele, verschillende situaties waarin mensen nog vastlopen. Dit helpt om de verschillende situaties naast elkaar te leggen en beleidsmatig af te wegen in welke situaties een interventie al dan niet gestandaardiseerd moet/mag worden. Dit hebben we echter in dit onderzoek niet gedaan. Dit onderzoek richtte zich in eerste instantie op de vraag of we doelgroepen konden isoleren die vervolgens voor heel Nederland in beeld zouden kunnen worden gebracht.
De vele verschillende situaties maakte echter ook dat we op basis van de beschikbare data binnen de gekozen interventies moeilijk specifieke doelgroepen konden vaststellen en onderzoeken op kosten en baten. Het aantal doorbraakinterventies op het totaal van 2000 plannen was daarvoor simpelweg te klein (respectievelijk 95 casus opkopen schulden, 43 casus mondzorg en 17 casus studie-vergoeden). Daardoor werden de specifieke doelgroepen zo klein en zouden de kosten en baten moeilijk door te vertalen zijn naar heel Nederland.

**Vervolgonderzoek naar aantallen voor heel Nederland?**

De kosten-batenanalyses geven een goede indicatie op welke wijze en op welke domeinen besparingen liggen. De aantallen in dit onderzoek zijn echter niet groot genoeg om de bedragen simpelweg te vermenigvuldigen naar een groter aantal Nederlandse huishoudens. Dit neem niet weg dat het een goede eerste inschatting geeft van te verwachten baten op verschillende domeinen.

Los daarvan speelt vooral de vraag of het mogelijk is vast te stellen hoeveel Nederlanders in dezelfde situatie zitten. We kunnen per vastgestelde doelgroep een redelijk rijk pallet aan indicatoren vaststellen. Op basis daarvan moeten goede schattingen qua orde van grote kunnen gegeven worden op basis van landelijke data. Al blijft het moeilijk om dit goed vast te stellen. Dit komt in de eerste plaats omdat de landelijke data voornamelijk bestaan uit voorzieningen die mensen wel hebben, en juist de doelgroepen die wij helpen kenmerken zich doordat ze voor bepaalde problemen juist (nog) geen voorzieningen krijgen.

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

Kortom landelijke schattingen zijn mogelijk, maar het precieze grijze vlak tussen bijvoorbeeld schulden opkopen of toch een regulier saneringstraject starten, moet in de praktijk op maat gemaakt worden. Tegelijkertijd hoeven we ons niet blind te staren op de details van maatwerk. In veel onderzoeken zijn de kosten-baten voor veel grotere doelgroepen al uitgewerkt. Zo zijn er bijvoorbeeld 730.000 Nederlanders met problematische schulden (Rijksoverheid 2024). Deze Nederlanders hebben een gezamenlijke betalingsachterstand van €3,5 miljard. Echter de maatschappelijke kosten van deze schuld is daarvan een veelvoud. Hoewel moeilijk precies te berekenen, lopen de schattingen in verschillende onderzoeken uiteen van ten minste €8,5 miljard tot €17 miljard. [1]

**Schaalbaarheid van interventies**

Kunnen we, tot slot, iets zeggen over de schaalbaarheid van deze doorbraken? Hierboven zagen we al de spanning tussen het maatwerkachtige karakter van de doorbraken en de mogelijkheden om ze te standaardiseren voor grotere groepen. Alle drie de interventies botsen op bepaalde bedoelingen achter, wetten regels en procedures. Het opkopen schulden gaat bijvoorbeeld in tegen het principe dat schuldenaren zich 18 maanden maximaal inspannen om alle schuldeisers een even groot gedeelte van de betalingsachterstand terug te betalen. Achter het niet vergoeden van mondzorg in het basispakket zit de gedachte dat mensen in eerste instantie persoonlijk verantwoordelijk zijn voor de gezondheid van hun gebit. Van die verantwoordelijkheid gaat een preventieve werking gaat: mensen verzorgen hun gebit beter, zo is de gedachte. En de bedoeling van de bijstandsuitkering is echt een laatste vangnet. Als iemand zich kan inspannen is werk voorliggend op onderwijs.

Om voorbij te gaan aan die bedoelingen achter de verschillende wetten zijn goede argumenten nodig die één op één op gevonden kunnen worden in persoonlijke situaties die laten zien hoe mensen vastlopen door problemen op meerdere beleidsterreinen: maatwerk aldus. Vanuit de specifieke situatie van burgers die vastlopen kun je laten zien dat er ook andere bedoelingen achter onze wetten regels liggen. Bedoelingen die het wel mogelijk maken om een doorbraak in het leven van mensen te legitimeren.

**De interventie of het maatwerk schalen?**
De drie kansrijke interventies zijn op zich te schalen, maar dan komen ze beschikbaar voor een bredere groep dan de we in dit onderzoek hebben bekeken. Denk bijvoorbeeld aan mondzorg voor iedereen op sociaal minimum of ruimere mogelijkheden voor iedereen die wil studeren met behoud van uitkering. De precieze omvang en grenzen van dergelijke opschaling vragen om heel ander onderzoek dan hierboven. Daar komt bij dat de interventies die we hier onderzocht hebben vooral kansrijk zijn in situaties waar mensen vastlopen door een stapeling aan problemen. Juist hun vraag naar maatwerk maakt het lastig om gestandaardiseerd vanuit één beleidsdomein te schalen.

Ook zien we aan de andere kant natuurlijk dat met de dorbraakmethode deze interventies op zich tot stand gebracht kunnen worden. Deze interventies mogen en kunnen binnen de kaders van de wet. Alleen zien we ook dat dit ondanks de doorbraakmethode nog steeds erg moeizaam en lang niet voor iedereen die het nodig heeft tot stand komt. De noodzaak van maatwerk wordt al zeker twintig jaar gezien in het sociaal domein. Toch zien we in de praktijk dat er nog veel tijd en energie zit in het legitimeren waarom doorbraken niet kunnen en mogen. Zo onderzochten we voor ZonMw 100 doorbaakplannen die gemiddeld nog 6 maanden door de organisatie 'zwierven' voordat ze gelegitimeerd werden. Doorbraken voor burgers die mogen en kunnen, maar die veel te langzaam worden geaccordeerd (Kruiter, 2023).

[1] Zie onderzoeken van onder andere de Arguemten Fabriek (2020) en Jungman en Oomkes (2024):

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN

**Een gouden middenweg?**

Wij denken dat deze drie kansrijke interventies in eerste instantie gebaat zijn bij de vaststelling dat ze kunnen, mogen en in specifieke situaties echt het verschil kunnen maken voor burgers die vastlopen. Om nog meer te leren over de situaties waarin dit zo is, zou het helpen om de interventies op grotere schaal onderzocht toe te passen. Wat onzes inziens vooral geleerd moet en kan worden is het bewust, positief en op tijd inzetten van deze interventies. In veel van de onderzochte situaties is het eigenlijk al te laat. Op het moment dat de doorbraakmethode wordt ingezet zijn mensen al te lang vastgelopen en is de doorbaak een laatste mogelijk redmiddel. Door actief met gemeenten deze doorbraken op maat mogelijk te gaan maken kan snel geleerd op welke schaal de interventies allemaal kansrijk zijn.

 © 2024, INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN