

## Maatwerk vergt systemisch leren

### Werkdocument, 13 juli 2020<sup>1</sup> NDSO/Citydeal Eenvoudig Maatwerk

Pieter Hilhorst

“De arts geneest de mensen stuk voor stuk, de wetgever bij miljoenen” (Jeremy Bentham).

Bewoners die vastlopen kunnen ondersteuning krijgen van uitvoerende professionals in de sociale wijkteams. Op hun beurt lopen zij aan tegen knelpunten in de systeemwereld. Om recht te doen aan de leefwereld van bewoners is het daarom niet voldoende om uitvoerende professionals te leren om casus voor casus maatwerk te bieden. We moeten de context veranderen waarbinnen bewoners en uitvoerende professionals opereren. Daartoe willen we regels en werkprocessen veranderen en knelpunten agenderen. Alleen zo kunnen we systematisch beter aansluiten op de leefwereld.

#### Achtergrond

Een van de doelen van de drie decentralisaties was om bewoners passende ondersteuning te geven zodat iedereen volwaardig mee kan doen in de samenleving. De belangrijkste beleidsinterventie van gemeenten om dat te bereiken was het instellen van sociale wijkteams of buurtteams. De Ombudsman, Reinier van Zutphen, heeft over de verzorgingsstaat gezegd: wie niet past, loopt vast.<sup>2</sup> Wie in Nederland een hulpvraag heeft die past bij het aanbod, wordt goed geholpen, maar oh wee als je situatie uitzonderlijk is, omdat je verschillende problemen tegelijkertijd hebt. Of dat je aan bepaalde voorwaarden voor ondersteuning niet voldoet. In feite hebben de uitvoerende professionals van de wijkteams de opdracht gekregen om de knelpunten tussen de systemen op te lossen.

Organisatiedeskundige Leike van Oss zegt dat “professionals moeten herstellen wat gebroken is.” Zij kregen immers de opdracht om samenhangende plannen te maken op alle levensdomeinen waarvan de regels en werkwijzen niet op elkaar aansluiten. In de praktijk lopen deze professionals tegen het probleem op dat zij wel een plan kunnen maken op alle levensdomeinen, maar niet de bevoegdheid hebben om beslissingen te nemen op al die levensdomeinen. Hun cirkel van verantwoordelijkheid/betrokkenheid is heel groot. Hun cirkel van invloed veel kleiner. Volgens Evelien Tonkens, van de Universiteit voor Humanistiek, is dat een recept voor overspannen sociaal werkers. Wie niet past, loopt nu samen met de sociaal werker vast.

De afgelopen jaren hebben gemeenten daarom veel energie gestoken in trainingen voor uitvoerende professionals om maatwerk te maken en te legitimeren. “Gemeenten hebben

---

<sup>1</sup> Dit werkdocument is gemaakt in nauwe samenspraak met Monique Peltenburg en Sandra Tax (NDSO) en gebaseerd op de ervaringen van de Citydeal en op basis van interviews met Erik Gerritsen (VWS), Albert Jan Kruijter (IPW), Leike van Oss (veranderkundige). Zij schreef samen met Jaap van 't Hek verschillende boeken waaronder Onmacht en Anne Mieke Zwaneveld (Ombudsman Rotterdam).

<sup>2</sup> <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/jaarverslag/2016>

de transitie in eerste instantie opgevat als een professionaliseringsvraagstuk: hoe trainen we onze uitvoerende professionals,” zegt Albert Jan Kruijer van het Instituut voor Publieke Waarden. “Daarna kwam het besef dat het ook een organisatievraagstuk is.” Dat leidde bijvoorbeeld tot gesprekken over welke organisaties in de wijkteams plaats moeten nemen. En het leidt ook tot de vraag wat je als organisatie kan doen om het uitvoerende professionals makkelijker te maken. Zo zijn hulpmiddelen ontwikkeld om het makkelijker te maken voor uitvoerende professionals om maatwerk te maken. “Nu komen we tot de conclusie dat de transitie ook een systemisch vraagstuk is”, aldus Kruijer. Dit leren op het systeemniveau -op het niveau van regels en bureaucratische werkprocessen - is nog minder tot stand gekomen. We maken dit onderscheid tussen regels en werkprocessen omdat het niet alleen regels zijn die in de weg zitten, maar ook de standaard werkwijze binnen organisaties die gezamenlijk de verzorgingsstaat vormen. Veel regels bieden mogelijkheden tot het maken van een uitzondering, maar de routine van de betrokken organisaties maakt het moeilijk om die ruimte ook te benutten. Het gaat dus niet alleen om de regels, maar vooral om het gedrag van mensen binnen de betrokken organisaties.

In deze verkenning willen we kijken hoe dit systeemleren kan worden georganiseerd. Hoe kunnen knelpunten effectief worden geagendeerd? Hoe kunnen belemmerende regels worden aangepast? Hoe worden doorbraken gerealiseerd in de samenwerking tussen organisaties om zo beter aan te sluiten op de leefwereld van bewoners? We maken daarbij gebruik van de inzichten die de Citydeal Eenvoudig Maatwerk heeft opgeleverd. En we hebben dat aangevuld met interviews met deskundigen: Erik Gerritsen (VWS), Albert Jan Kruijer (IPW), Leike van Oss (Organisatievragen) en Anne Mieke Zwaneveld (Ombudsman Rotterdam). Daarna is er een mini-seminar georganiseerd met directeurs in het sociaal domein<sup>3</sup>. De verkenning heeft daarmee drie doelen:

- 1) In beeld brengen wat leren op systeemniveau kan betekenen voor bewoners
- 2) Inzicht bieden in methodieken voor leren op systeemniveau
- 3) Prioriteiten bij het leren op systeemniveau

## **De noodzaak van leren op systeemniveau**

Bij de Citydeal Eenvoudig Maatwerk<sup>4</sup> is - geïnspireerd door de ideeën van het Instituut voor Publieke Waarden over 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> orde leren - een onderscheid gemaakt tussen interventies die gericht zijn op de uitvoerende professionals, interventies die gericht zijn op organisaties waar professionals werken door hulpbronnen te organiseren voor uitvoerende professionals (op het niveau van de organisatie) en interventies gericht op regels en werkprocessen binnen de verzorgingsstaat om de samenwerking tussen organisaties te verbeteren en zo beter recht te doen aan de leefwereld van bewoners (op het niveau van het systeem).

---

<sup>3</sup> Naast de geïnterviewden deden aan het gesprek mee: Marleen Beumer (Associatie voor Wijkteams), Gertru Diender (Leiden), Evelien van Geffen (Utrecht), Thelma van Petersen (Gouda), Hilde Reints (Amsterdam), Peter de Visser (Inclusio), Djoerd de Vos -Koelink (Enschede) en Irma Stroet (Zaanstad).

<sup>4</sup> De Citydeal is een samenwerking van 8 gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Delft, Enschede, Leeuwarden, Tilburg, Utrecht en Zaanstad) en 4 ministeries (BZK, Justitie, SZW en VWS) om maatwerk te bevorderen. Daarnaast is samengewerkt met de landelijke uitvoeringsinstanties.

### *Interventies gericht op uitvoerende professionals: leren maatwerk maken en te legitimeren.*

Gemeenten hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd om uitvoerende professionals te leren hoe ze maatwerk moeten maken en legitimeren. Hierbij wordt in veel gemeenten gebruik gemaakt van de Waardendriehoek van het IPW, die laat zien dat het bij een afweging over een ondersteuningsplan niet alleen gaat om rechtmatigheid, maar ook om maatschappelijk rendement en om de betrokkenheid van de bewoner. In de meeste gemeenten zijn veel uitvoerende professionals getraind om maatwerk te maken. Veel gemeenten hebben ook methoden ontwikkeld om maatwerk verder te ontwikkelen. Of dat nu is door maatwerkcoaches aan te wijzen of met maatwerkspecialisten.

### *Hulpbronnen voor maatwerk (niveau van de organisatie)*

Het is ook goed om te investeren in hulpbronnen voor uitvoerende professionals. Zo zijn uitvoerende professionals vaak veel tijd kwijt aan het regelen van de financiering van een maatwerkplan. De hulpverlening kan daarom enorm aan snelheid winnen als de gemeente een maatwerkbudget instelt. De gemeenten van de Citydeal hebben allemaal een vorm van maatwerkbudget tot stand gebracht. Soms wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen kleine bedragen waarover uitvoerende professionals zelf kunnen beslissen (tot € 500 of € 750) en bedragen die groter zijn waarover toestemming moet worden gevraagd (of van leidinggevenden of van beheerder maatwerkfonds).

Het helpt ook als er eenduidige escalatieroutes zijn. Het motto moet zijn: 'los op, of schaal op.' Het is dan wel essentieel dat het orgaan waarnaar wordt geëscaleerd wordt ook de macht heeft om beslissingen te nemen om een doorbraak te realiseren. Het gebeurt nog wel eens dat de opbrengst van een escalatie alleen een uitgebreidere uitleg is waarom iets niet kan. Dat is frustrerend voor professionals en dan stoppen ze ook met opschalen. Een derde hulpbron is het platform Mooi Maatwerk waar voorbeelden van geslaagd maatwerk gedeeld worden. Zo is wat in Enschede wordt bedacht ook beschikbaar voor een professional in Leeuwarden.

Bij het organiseren van hulpbronnen hoort ook een weloverwogen keuze bij de inrichting van sociale wijkteams. Een eerste keuze heeft betrekking op de verhouding tussen wat sociale wijkteams zelf doen en voor welke hulp ze doorverwijzen. Peter de Visser van Includio is een groot voorstander van sociale wijkteams die veel ondersteuning zelf bieden en weinig doorverwijzen. Dan is het ook makkelijker om maatwerk te bieden. Dit betekent wel dat de financiering daarop moet zijn afgestemd. Idealiter neemt de caseload van medewerkers van sociale wijkteams af als ze meer zelf doen en minder doorverwijzen. De beste hulpbron voor professionals is immers om meer tijd te hebben per bewoner met een hulpvraag.

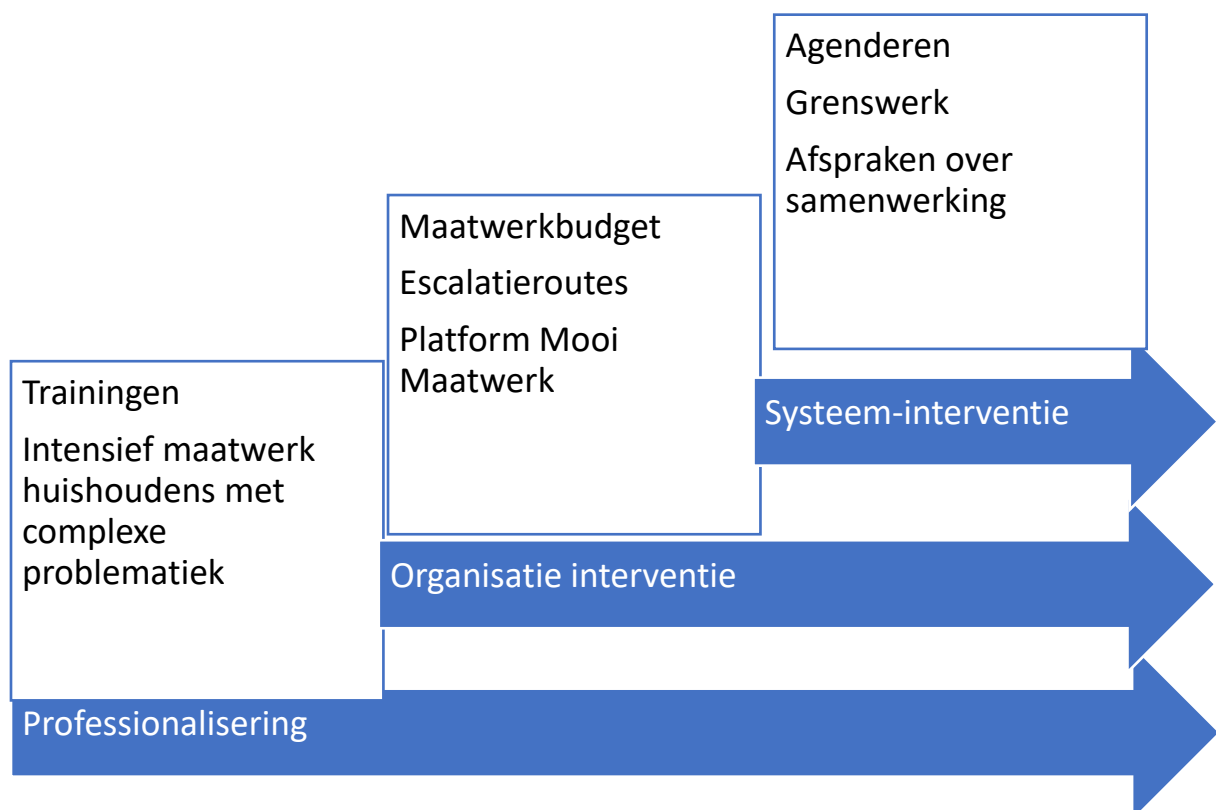
### *Systeem-interventies gericht op het samenspel met andere partijen in het publieke en private domein worden verbeterd? (niveau systeem)*

Dit leren op het niveau van regels, werkprocessen en samenwerkingsafspraken is het meest ingewikkeld. Dit kan pas tot stand komen als er patronen worden ontdekt in de knelpunten waar uitvoerende professionals tegen aan lopen. Uitvoerende professionals zijn alleen niet gericht op het ontdekken van patronen in hun casuïstiek. Daarvoor ziet elke professional te weinig casuïstiek. En het is ook niet hun taak. Om patronen waar te nemen moeten de

organisaties waar de uitvoerende professionals werken, mechanismen organiseren om patronen te herkennen. Diverse citydeal gemeenten hebben hiermee geëxperimenteerd. Patronen die ze hebben ontdekt zijn: veel jongeren vallen vanwege schulden uit bij hun studie, bewoners die een korting opgelegd krijgen op hun participatie-uitkering of waarvan de uitkering wordt gestopt, kloppen later aan bij sociale wijkteams of buurtteams vanwege acute geldzorgen (dreigende ontruiming of afsluiting van energie of water). Veel maatwerkplannen lopen spaak vanwege het ontbreken van een oplossing voor de woonproblemen. In sommige gevallen lukt het om regels te veranderen of afspraken tussen organisaties/bureaucratische werkprocessen te veranderen of om kwesties te agenderen.

De gemeente Amsterdam heeft de afspraak gemaakt dat voorlopers van de nieuwe buurtteams 100 urgentiebewijzen mochten verstrekken als dat nodig was voor een integraal plan voor bewoners. Ze mochten dat ook doen als hiervoor een uitzondering nodig was voor de huisvestingsverordening moest worden gemaakt. In de gemeenten Utrecht en Zaanstad wordt bij voorgenomen sancties door de Dienst werk en inkomen altijd contact opgenomen met het buurtteam/sociale wijkteam.

Deze voorbeelden van systeem-interventies zijn vooral gericht op lokale samenwerkingspartners. Nog lastiger is het om systeem-interventies te realiseren waarin het Rijk regels of werkprocessen moet aanpassen. Tegelijkertijd weten we dat voor de doorbraken bij taaie problematiek medewerking van zeer veel instanties noodzakelijk is.



## Weten, willen, doen: belemmeringen

Om te kunnen begrijpen waarom leren op systemisch leren nog tekort schiet maken we een onderscheid tussen *weten*, *willen* en *doen*. Een eerste verklaring waarom het nog niet goed lukt om te leren op het niveau van het systeem is dat de informatiepositie van gemeenten tekortschiet. Veel dingen *weten* we domweg niet. Het bijstaan van bewoners in individuele cases heeft meer prioriteit dan het analyseren van patronen in de knelpunten. De analyse van de praktijk is volgens Albert Jan Kruijer, in veel gemeenten niet goed georganiseerd. "Als we iets voor een huishouden kunnen regelen, kunnen we het dan ook doen voor 10 huishoudens of 100? Casusextrapolatie noemen we dat. Maar veel gemeenten weten niet bij hoeveel mensen een bepaald knelpunt speelt." Hoe vaak wordt de kostendelersnorm toegepast vanwege een inwonend kind van boven de 21 dat helemaal geen verdienvermogen heeft? Hoeveel jongeren stoppen met hun studie omdat ze het collegegeld niet kunnen betalen?

Als we weten welke structurele knelpunten er bestaan wil dat nog niet zeggen dat de organisaties die bij dat knelpunt betrokken zijn ook een structurele oplossing voor dat probleem *willen*. De aansturing van organisaties is immers helemaal niet gericht op samenwerking. Leike van Oss stelt dat er binnen gemeenten vaak drie verschillende manieren van sturing zijn. De een is hiërarchisch en functioneel; een organisatie heeft de verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsterrein. De tweede lijn is geografisch en integraal (de sociale wijkteams). En een derde zijn dan nog projecten die daar dwars door heen lopen en waarbij 'de opgave' voorop staat en niet de organisatie. De functionele/hiërarchische sturing wordt nog eens versterkt als deze organisaties bedrijfsmatig worden aangestuurd en ze worden afgerekend op key performance indicators. Die verkokerde afrekening belemmert de integrale blik en daarmee de samenwerking.

De Ombudsman van Rotterdam, Anne Mieke Zwaneveld, ziet dat de verkokering nog wordt verergend doordat veel uitvoering is overgedragen aan private partijen. Soms hebben die partijen dan weer onderaannemers. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het doelgroepenvervoer in Rotterdam. "Soms lijkt het alsof de overheid het prettig vindt dat de uitvoering is weggeorganiseerd, want dan kunnen ze klachten doorverwijzen." Maar dat maakt het ook lastig om afspraken te maken om maatwerk te organiseren als iemand opgehaald moet worden op een ander adres. Het doelgroepenvervoer gaat immers om vervoer van en naar huis.

Als organisaties primair worden afgerekend op specifieke doelstellingen is het logisch dat daar de meeste aandacht naar uitgaat. Ze zullen dan ook huiverig zijn om beslissingen over onderdelen van hun kerntaak over te dragen aan anderen. Als medewerkers van sociale wijkteams of buurtteams ook beslissingen mogen nemen over bijzondere bijstand, dan is het voor de dienst werk en inkomen veel moeilijker om controle te houden over deze uitgaven. De vreemde paradox is dat samenwerking de belofte in zich draagt dat zorg en ondersteuning veel effectiever en daarmee goedkoper kan worden georganiseerd, terwijl elke samenwerkingspartner minder greep heeft op de uitkomsten en er dus uit vrees voor kostenoverschrijdingen huiverig voor is. De angst om controle uit handen te geven, belemmert samenwerking.

Achter de verdeling van publieke taken over verschillende organisaties schuilen bovendien tegenstrijdige maatschappelijke doelstellingen. Vaak is er sprake van

verdelingsvraagstukken. De commissie die beslist over urgentiebewijzen, moet niet alleen kijken naar de belangen van de mensen die een urgentiebewijs aanvragen, maar ook de belangen meewegen die niet urgent zijn, maar wel wachten op een passende woning. In 2017 ging in Amsterdam bijna de helft van de vrijkomende sociale huurwoningen naar iemand met een urgentiebewijs. Dat is in vier jaar verdubbeld<sup>5</sup>. Het is dus heel begrijpelijk dat de organisatie die verantwoordelijk is voor die urgenties die beslissingsmacht niet graag uit handen geeft.

De wil om samen te werken, bevoegdheden over te dragen of andere organisaties ter wille te zijn, kan verder nog onder druk komen te staan als de winst van een interventie, waaraan verschillende organisaties meewerken, ongelijk wordt verdeeld onder de deelnemers. Dit is in de publieke sector geen uitzondering. Zo kan opvoedondersteuning veel stress wegnemen in het gezin, waardoor ook de zorgkosten lager uitvallen. De 'investering' in de opvoedondersteuning wordt bekostigd door de gemeente, terwijl de winst van de lagere zorgkosten voor psychologische behandelingen neerslaat bij de zorgverzekeraar. Erik Gerritsen vertelt over een voorbeeld uit Enschede waar een zorgaanbieder zorg op afstand had opgezet voor patiënten met COPD. Dat was niet alleen veel prettiger voor de patiënt, het bespaarde ook enorm veel geld, doordat patiënten veel minder naar het ziekenhuis hoefden.

Voor het systemisch leren weten we te weinig en vaak ontbreekt ook de wil om domeinoverstijgende problemen ook integraal aan te pakken. Het is niet eens duidelijk wie verantwoordelijk is voor de systeemproblemen. Wie neemt het voortouw bij het *doen*? Anne Mieke Zwaneveld zegt daarover: "Wie krijgt er buikpijn van een maatschappelijk probleem? Als niemand het voelt, komt niemand in actie." Van oudsher is bij gemeenten het denken over maatschappelijke problemen toebedeeld aan de beleidsmedewerkers. Maar die redeneren *top down*. Voor systemisch leren is het juist van belang om *bottom up* te leren. Het systemisch leren komt nog het meest aan bod bij projecten die een opgave hebben die over verschillende beleidsdomeinen valt (de derde lijn van sturing van Leike van Oss). Dat zijn vaak opgaven gekoppeld aan een bepaalde doelgroep: verminderen van daklozen bijvoorbeeld. Doordat niet duidelijk is wie het voortouw moet nemen bij het aanpakken van systemische knelpunten zijn de transactiekosten om iets te veranderen heel erg hoog. Bij het ontbreken van hiërarchie en regie is het organiseren van samenwerking en benoemen van systemische problemen een kwestie van wat Erik Gerritsen noemt: horizontaal netwerkmanagement<sup>6</sup>. Het kost veel tijd om allerlei partijen hun deel voor hun rekening te laten nemen in een gemeenschappelijke aanpak.

---

<sup>5</sup> <https://nos.nl/artikel/2244999-woningzoekenden-zonder-urgentieverklaring-vissen-steeds-vaker-achter-het-net.html>

<sup>6</sup> Gerritsen, Erik (2011) De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen. Amsterdam: Amsterdam University Press

## **Methodiek voor systemisch leren: het organiseren van het weten, willen en doen**

Om werk te maken van systemisch leren moeten de knelpunten uit de vorige paragraaf worden weggenomen. Het gaat dus om het beter organiseren van het weten, het willen en het doen. Bij het weten gaat het om de drieslag van sprekende casuïstiek, herkennen van patronen en verzamelen van data die inzicht geven in de omvang van een probleem en de samenhang tussen beslissingen op het ene terrein voor de maatschappelijke opgave op een ander terrein.

Een eerste stap voor het herkennen van patronen kan zijn het analyseren van de inzet van maatwerkbudgetten. Zo wordt zichtbaar waar bestaande regels en werkprocessen knellen. Zo heeft de gemeente Tilburg gemerkt dat na afwijzing van bijzondere bijstand vaak alsnog een maatwerkbudget wordt ingezet. Dat dwingt tot reflectie op de praktijk. Een analyse van het maatwerkbudget brengt relatief kleine hindernissen in beeld. Andere knelpunten zijn veel fundamenteeler. De afgelopen jaren is er veel casuïstiek verzameld van knellende regelgeving en van domino-effecten waarbij het omvallen van de ene steen tot een kettingreactie van problemen leidt: doordat het niet lukt om de ex-partner uitgeschreven te krijgen als toeslagspartner is er onvoldoende inkomen voor de vaste lasten. Hierdoor dreigt een huisuitzetting. Zo dreigen moeder en kinderen op straat te belanden. Vanwege een tekort aan opvang voor gezinnen, kan het zomaar gebeuren dat de kinderen dan naar pleeggezin moeten. We weten dat zulke casussen niet uniek zijn. Veel minder bekend is hoe vaak zulke gevallen voorkomen.

De informatievoorziening moet gericht zijn op het in beeld brengen van deze domino-effecten. Een stap vooruit is dat in steeds meer gemeenten kijken naar de stapeling van voorzieningen. Zo heeft de gemeente Enschede uitgezocht dat er 88 huishoudens waren die van meer dan drie voorzieningen gebruik maakten (Participatiewet, Jeugdzorg, Wmo etc). Deze gezinnen kosten in 2018 gezamenlijk 6,5 miljoen euro<sup>7</sup>. Dit weten inspireert ook tot een andere aanpak: het is beter om voor deze huishoudens in te zetten op een integrale aanpak van de problemen. Voor €73.000 per huishouden (6,5 miljoen/88 huishoudens) is er heel veel maatwerk mogelijk.

De informatie van Enschede is een foto. Voor het leren op het systeemniveau is ook een film nodig. Hoe vaak leidt detentie tot een huisuitzetting in het jaar na de detentie vanwege de huurachterstand opgelopen tijdens de detentie? Deze kennisvergaring is een voorwaarde voor systemisch leren.

Als het wel lukt om zulke kennis te verwerven, dan maakt dit het mogelijk om de kosten in beeld te brengen van de gesignaleerde knelpunten. Albert Jan Kruiter: "Sociaal werkers zijn zo een kwart of misschien wel de helft van hun tijd kwijt aan het verkrijgen van medewerking van andere organisaties en het vinden van oplossingen waar situaties waar regelingen niet op elkaar aansluiten." Als je dat optelt voor de duizenden uitvoerende professionals die in het sociaal domein werkzaam zijn, dan levert dat een enorme kostenpost op. Het loont dus om meer te investeren in pogingen om knelpunten op het niveau van het systeem aan te pakken. Dat maakt dat uitvoerende professionals veel meer tijd kunnen besteden aan het helpen en motiveren van bewoners.

---

<sup>7</sup> Cijfers afkomstig uit presentatie voor de Citydeal Eenvoudig Maatwerk

## Willen

De verzorgingsstaat is zo ingewikkeld, zegt Leike van Oss, dat alle betrokkenen overvallen kunnen worden door een gevoel van onmacht: hoe kan ik al die andere partijen meekrijgen om gezamenlijk deze kwestie aan te pakken? Het is daarom goed om te kijken naar voorbeelden waarin het gelukt is om knelpunten op systeemniveau te verhelpen. Een goed voorbeeld is het door de gemeente Den Haag ontwikkelde collectief schuldregelen. In een doorsnee minnelijke schuldregeling is er vier keer contact met de schuldeisers. (aanmelding, informatieverzoek, aanbod, definitief besluit). Dit levert aan beide kanten enorm veel werk op. Daarom heeft de gemeente Den Haag afspraken gemaakt met de meest voorkomende schuldeisers om bij het eerste contact gelijk te laten weten of iemand in aanmerking komt voor finale kwijting bij een schuldregeling. Zij vertrouwen er vervolgens op dat de gemeentelijke schuldhulpverlening een juiste berekening maakt van de afloscapaciteit en een eerlijke verdeling maakt tussen de schuldeisers. De gemeentelijke schuldhulpverlening krijgt van de schuldeisers die meewerken dus het mandaat om de schuldregeling af te handelen. Dit levert enorme tijdwinst op voor de burger met schulden en bespaart capaciteit bij gemeente en schuldeisers. Collectief Schuldregelen wordt nu via het SchuldenlabNL aangeboden aan andere gemeenten.

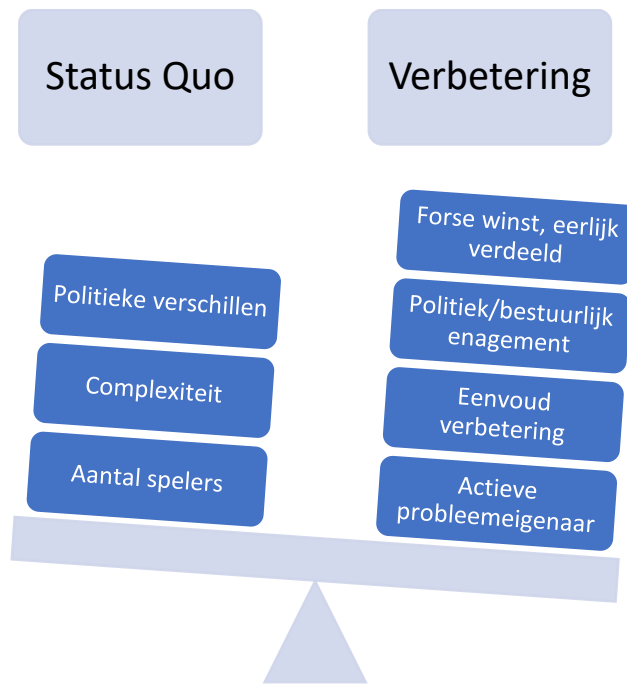
Het mechanisme van gedelegeerd mandaat kan enorm helpen om de samenwerking tussen verschillende organisaties te versterken. Een ander voorbeeld zijn mensen die in een ziekenhuis liggen, naar huis kunnen maar niet zelfstandig thuis kunnen wonen. Verblijf in een ziekenhuis is heel kostbaar. Het helpt als de regie-verpleegkundige in het ziekenhuis indicaties mag afgeven voor thuiszorg.

Vervolgens is het zaak om alternatieve werkprocessen te bedenken die de knelpunten kunnen doorbreken. Dit vraagt wel om verantwoording van de manier waarop dat gebeurt. Niet toestemming vooraf, maar verantwoording achteraf. Andere afspraken gaan over grenswerk tussen organisaties. De ene organisatie verandert de eigen routine om het werk van een andere organisatie makkelijker te maken. Het voorbeeld van de samenwerking tussen de dienst werk en inkomen en de buurtteams in Utrecht is daar een mooi voorbeeld van.

Niccolò Machiavelli heeft geschreven dat verandering moeilijk is, omdat partijen die iets te verliezen hebben, felle tegenstanders zijn, terwijl de partijen die er iets bij te winnen hebben, vaak lauwe medestanders zijn. Om een inschatting te maken van een beoogde verandering is het goed om diverse dimensies te onderscheiden. Hoe meer spelers betrokken zijn bij een beoogde verandering hoe moeilijker het is. Hetzelfde geldt voor de complexiteit. Hoe complexer de kwestie hoe lastiger het te organiseren is. En tot slot geldt dat met het toenemen van politieke verschillen het lastiger wordt om een knelpunt te veranderen.

Tegenover deze krachten van de status quo staan krachten voor verandering. Het begint met een actieve probleemeigenaar. Verder neemt de kans op verandering toe als het alternatief helder is, er politieke steun is en de verandering een forse winst kan opleveren die eerlijk wordt verdeeld.





Het succes van collectief schuldregelen valt zo ook beter te begrijpen. Lange tijd werd het proces van schuldregelingen beschouwd als iets waar schuldhelpverleners maar moesten zien te leven. De verandering begon met mensen binnen de gemeente Den Haag (binnen Schuldenlab070) die wat iedereen gewoon was gaan vinden, niet normaal vonden. Zij zijn vervolgens informatie gaan inwinnen. Hoeveel brieven wisselen we eigenlijk met schuldeisers? Een schatting kwam uit op 84.000 brieven. Vanaf dat moment ontstaat er wil om wat te veranderen. De voorgestelde verbetering is bovendien heel eenvoudig te begrijpen. En de winst van de verbetering is fors en wordt eerlijk verdeeld. Het kost alle betrokkenen minder capaciteit. Als dan ook Koningin Maxima zich nog achter het initiatief schaaft kan het snel gaan. Maar in vergelijking met andere problemen is het geen complex probleem en er zijn geen politieke/ideologische verschillen in het geding.

Dat is wel wat anders bij het aan de orde stellen van de onwenselijkheid dat er geen schuldsanering mogelijk is als een van de schulden een fraudeschuld is. Dan is het veel moeilijker om het via afspraken te veranderen. Dan moeten de gemeente de kwestie agenderen.

## Doen

Als gemeenten systemisch willen leren, moet het ook helder zijn wie de aanjager is van de verandering. De gemeente Amsterdam wil daarom kwestiemanagers aanstellen. Zij kunnen het voorbereidende werk doen. Ze kunnen helpen met het uitdenken van heldere oplossingen. Ze kunnen in beeld brengen wat de winst is van een alternatief. Maar in veel gevallen zal er ook bestuurlijke steun nodig zijn om de andere partijen te Dit leren op systeemniveau vergt volgens Erik Gerritsen bestuurlijk leren. Zonder commitment van bestuurders van de betrokken organisaties lukt het niet om werkprocessen te veranderen. Het bekend dat de professionals die de patronen signaleren waar het mis gaat ook bij machte moeten zijn om de bestuurders te mobiliseren. Nu is dat vaak niet het geval. De professionals die op basis van casuïstiek zien wat er steeds opnieuw misgaat, hebben slechte toegang tot de bestuurders. Vervolgens is het zaak om alle betrokken partijen te betrekken bij de verandering. De verzorgingsstaat is zo ingewikkeld georganiseerd dat bij elk

taai probleem heel veel verschillende organisaties betrokken zijn. Neem als voorbeeld dakloze jongeren. Volgens Albert Jan Kruiter heeft 60% van de dakloze jongeren een geschiedenis in de tweedelijns jeugdzorg. Zo'n cijfer dwingt tot een andere aanpak voor deze groep. Daar zijn vervolgens heel veel partijen bij betrokken die allemaal hun eigen belangen hebben. Maar als je wil voorkomen dat jongeren dakloos worden moet je al beginnen in de jeugdzorg, voor ze 18 worden.

Dergelijke samenwerkingen beginnen volgens Leike van Oss met het erkennen van het ongemak. Bestuurders moeten erkennen waar ze afhankelijk zijn van andere organisaties en hoezeer ze zelf soms een onderdeel van het probleem zijn in plaats van een onderdeel van de oplossing. Voor dat ongemak helpt het om te beginnen met casuïstiek. Daar begint volgens Erik Gerritsen het bestuurlijk leren. De urgentie om iets te veranderen komt voort uit schaamte als bestuurders beseffen dat ze met elkaar verantwoordelijk zijn voor de gepresenteerde ellende. Als voorbeeld noemt hij de omgang met kinderen met ernstige meervoudige beperkingen. De gezinnen met deze kinderen moesten elk jaar vechten om een indicatie. Vaak kregen ze ook nog een PGB die was afgestemd op zorg in natura die niet beschikbaar was. Ze kwamen zo steeds geld tekort. Door alle betrokken partijen bij elkaar te zetten (*the whole system in the room*) en te confronteren met de praktijk is het gelukt om een structurele oplossing te vinden: indicaties zonder tijdsbeperking (ouders konden wel aangeven als de problematiek erger werd) en extra geld per PGB. Het kan dus wèl.

#### Prioriteiten bij het systemisch leren

Het opsporen van patronen in de knelpunten begint niet bij nul. In opdracht van het Programma Sociaal Domein (traject volgen, spiegelen en leren) heeft het Instituut voor Publieke Waarden de Stapelingsproblematiek in het Sociaal Domein onderzocht. Daar hebben ze al een aantal hardnekkige patronen blootgelegd.<sup>8</sup> Bij de Citydeal Eenvoudig Maatwerk zijn drie prioriteiten naar boven gekomen.

#### Wonen

In de gemeente Zaanstad zijn allerlei cases onderzocht waarbij wonen het knelpunt is. Ze hebben laten zien dat het ontbreken van een woonoplossing leidt tot zorgkosten: bijvoorbeeld langer verblijf in de maatschappelijke opvang of beschermd wonen. Dat levert niet alleen veel maatschappelijke ellende op, maar ook veel maatschappelijke kosten. Bij het uitpluizen van één casus werd geconstateerd dat het herhaaldelijk afwijzen van een urgentiebewijs voor een alleenstaande moeder uiteindelijk heeft geleid tot een lange reis langs opvanginstellingen en een totaalkostenplaatje van ruim € 130.000.<sup>9</sup>

Bij het seminar over systemisch leren werd de oproep gedaan om eens uitgebreid uit te zoeken tot hoeveel extra zorgkosten de woningnood leidt. Aedes heeft onlangs berekend

---

<sup>8</sup> <https://publiekewaarden.nl/wp-content/uploads/2019/06/Stapelingsproblematiek-IPW.pdf>

<sup>9</sup> Maatwerk Magazine.  
<https://www.programmasociaaldomein.nl/documenten/magazines/2020/6/maatwerk-magazine/maatwerk-magazine>

dat de verhuurdersheffing heeft geleid tot een 'opbrengst' van bijna 2 miljard euro, maar het heeft wel betekend dat er 93.500 nieuwbouwwoningen minder zijn gebouwd. Wat nu als die 2 miljard die de verhuurdersheffing heeft 'opgeleverd' totaal wordt gecompenseerd door extra zorgkosten?<sup>10</sup>

## Bestaanszekerheid

Professionals zijn ongelooflijk veel tijd kwijt om te zorgen dat bewoners niet door het ijs zakken doordat ze domweg te weinig te besteden hebben om rond te komen. Er is een scala aan regels waar ze steeds opnieuw tegenaan lopen, zoals de kostendelersnorm. Een eerdere lobby van gemeenten heeft ervoor gezorgd dat ze nu in ieder geval een uitzondering mogen maken op de kostendelersnorm. Een volgende stap is dat het ook mogelijk wordt om voor groepen uitzonderingen te maken. Bijvoorbeeld voor mensen met een AIO-uitkering en thuiswonende kinderen boven de 21.<sup>11</sup> Andere terugkerend knelpunt is de wachttijd van vier weken voor het aanvragen van een uitkering voor een jongere onder de 27. Humanitas Onder Dak heeft ook laten zien dat een jongere van 21 die zelfstandig moet wonen, maar niet kan werken en niet in aanmerking komt voor een wijong-uitkering 666 euro per maand tekortkomt<sup>12</sup>. Het is mogelijk om voor al die individuele gevallen uitzonderingen te maken maar het is beter om de patronen te veranderen.

De oplossing voor terugkerende problemen met bestaanszekerheid hoeven niet altijd te zijn dat de regels veranderd hoeven te worden. Het kan ook zijn dat er voor een specifieke groep een maatwerkoplossing wordt ontwikkeld die voor alle mensen uit die groep beschikbaar is. Bij dit soort oplossingen willen we juist precedent-werking; we willen dat in vergelijkbare gevallen dezelfde oplossing beschikbaar is. Als een bewoner voor een paar maanden de cel ingaat is het onwenselijk dat hij zijn huis kwijt raakt. Het is dan beter om vanuit een maatwerkbudget de huur door te betalen, om te voorkomen dat iemand na detentie ook nog op straat belandt vanwege een huurachterstand. Maar nog mooier is het om als het om een alleenstaande gaat, de woning onder te verhuren. Daar is wel toestemming voor nodig van de woningcorporatie. Als het lukt om voor één bewoner die toestemming te krijgen, willen we dat dit ook geldt voor andere bewoners die voor korte tijd worden gedetineerd. We willen graag dat onderhuur in zulke gevallen altijd mogelijk is.

## Collectieve oplossingen voor individuele problemen

Een derde patroon is dat in het sociale domein de terugval optie is om voor mensen individuele oplossingen te vinden in plaats van generieke oplossingen. Tegelijkertijd zeggen alle gemeenten dat ze de sociale basis willen versterken en minder willen doorverwijzen naar dure specialistische hulp. Gelukkig zijn er voorbeelden hoe het anders kan. Een goed

---

<sup>10</sup> <https://dkvvg750av2j6.cloudfront.net/m/43457758778a4b27/original/Effecten-van-de-verhuurderheffing-op-het-wonen-in-Nederlandluatie-Verhuurderheffing-iov-Aedes-VNG-en-Woonbond-mei-2020.pdf> p.31  
<https://www.parool.nl/nederland/onderzoek-verhuurdersheffing-gaat-ten-koste-van-93-500-extra-sociale-huurwoningen~b122417a/>

<sup>11</sup> <http://amargi.nl/nieuws/nederland-was-fijn-land-land-bestaat-meer/>

<sup>12</sup> <https://humanitasonderdak.nl/nieuws/infographic-benarde-inkomenspositie-alleenstaande-jongeren/>

voorbeeld van een collectieve oplossing die het alternatief is voor individuele oplossingen is wat de gemeente Enschede heeft gedaan samen met de voetbalclub Rigtersbeek. De voetbalclub organiseert tal van activiteiten die een alternatief vormden voor jongeren die anders naar een zorgboerderij gaan. De activiteiten op de voetbalclub waren vrij toegankelijk voor jongeren uit de buurt. Er is dus geen indicatie voor nodig.

Slot

Maatwerk vergt systemisch leren. Makkelijk is dat niet. Het gaat immers om het veranderen van de werkwijze van bureaucratische organisaties die ook nog allemaal belangen hebben die niet parallel lopen. Het kost daarom veel tijd, inzet en doorzettingsvermogen om daar verandering in aan te brengen. Maar het is wel een inzet die loont. Niet investeren in dit systemisch leren is pas echt duur, want dat veroorzaakt tienduizenden Nederlanders en hulpverleners tot een gevecht met wind tegen om te organiseren wat nodig is om volwaardig mee te doen aan de samenleving. Jeremy Bentham indachtig: een sociaal werker helpt mensen één voor één, een systeem-interventie helpt tientallen, honderden of duizenden mensen tegelijk.