Jaarrapportage systeemleren 2023

Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek

26 april 2024

Amersfoortseweg 94
3941 EP Doorn
085 – 066 36 43
info@wagenaarhoes.nl
www.wagenaarhoes.nl
KvK Utrecht 30092891
BTW nr NL810716276B01

WagenaarHoes ORGANISATIEADVIES

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 4
1 Inleiding 8
1.1. Inleiding 8
1.2. Systeemleren door PMM: de aanpak 9
1.3 Over dit onderzoek 11
1.4 Aanpak en data 11
1.5 Leeswijzer 12
2 Casuïstiek in cijfers 13
2.1 Inleiding en toelichting op de analyses 13
2.2 Kenmerken van de casuïstiek 14
2.2.1 Looptijd van casuïstiek 14
2.2.2 Indieners van casuïstiek 16
2.2.3 Leefgebieden waarop een casus betrekking heeft 17
2.2.4 Beleidsverantwoordelijke ministeries 17
2.2.5 Overige bij casuïstiek betrokken organisaties 18
2.2.6 Betrokken wet- en regelgeving 19
2.3 Ingezette interventies: welke instrumenten zijn door het Loket ingezet om beweging te creëren? 20
2.4 Reflectie 21
3 Oplossen van casuïstiek: knelpunten en werkzame interventies 23
3.1 Typen knelpunten met voorbeelden uit de casuïstiek 23
3.1.1. Knelpunt op het vlak van kennis en kunde van de professional en/of organisatie 24
3.1.2 Knelpunt op het vlak van (domeinoverstijgende) samenwerking 27
3.1.3 Knelpunt in de communicatie 31
3.1.4 Knelpunt in de ICT 32
3.1.5 Knelpunt op het vlak van wet- en regelgeving 33
3.1.6 Knelpunten van een andere orde, het bereik van het Maatwerkloket overstijgend 37
3.2 Werkzame interventies 38

3.2.1 Interventies op het vlak van de (indienende) professional en/of organisatie 38
3.2.2 Interventies op het vlak van (domeinoverstijgende) samenwerking 40
3.2.3 Interventies op het vlak van beleidsverantwoordelijke departementen 41
3.3 Conclusie en reflectie 42
3.3.1 Patronen in de casuïstiek 42
3.3.2 Het Loket aan het woord: successen en knelpunten bij systeemleren 44
4 Leren van casuïstiek: leerpunten, vragen en signalen en de opvolging daarvan 46
4.1 Inleiding 46
4.2. Leerpunten voor gemeenten en landelijke uitvoerders 47
4.2.1. Leerpunten ten aanzien van houding en werkwijze 47
4.2.2. Leerpunten ten aanzien van benodigde kennis en informatie 49
4.2.3. Leerpunten ten aanzien van samenwerking binnen en tussen organisaties 50
4.2.4. Leerpunten ten aanzien van ICT-systemen 53
4.3. Leerpunten voor de ministeries 54
4.3.1. Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij BZK 56
4.3.2 Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij FIN 57
4.3.3 Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij JenV 58
4.3.4 Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij OCW 61
4.3.5 Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij SZW 62
4.3.6 Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij VWS 65
4.4 Leerpunten ten aanzien van landelijke ICT-systemen 70
4.5 Leerpunten voor PMM zelf 71
4.6 Reflectie en conclusie 72
Hoofdstuk 5. Conclusie en reflectie op de uitkomsten 74
Inzet, volharding, vakkennis, compassie en moed van professionals 74
Mismatch tussen ingewikkeldheid systeem en wat van professional verwacht kan worden ... 75
Aard van de problematiek 75
Nut van systeemleren en de lange adem die daarvoor nodig is 76
Paradox van de politieke aandacht 77
Bijlage: Begrippenlijst 78

Managementsamenvatting

Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek (PMM) is per 2023 de structurele opvolger van het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens, dat sinds 2019 heeft gebouwd aan een hulpstructuur voor professionals van gemeenten en landelijke uitvoerders om sneller en effectiever over domeingrenzen heen hulp te kunnen bieden bij multiproblematiek.

Onderdelen van deze hulpstructuur zijn onder meer het landelijk maatwerkregister, waarmee maatwerkfunctionarissen van gemeenten of landelijke uitvoeringsorganisaties die bestuurlijk zijn aangesloten bij PMM snel en rechtstreeks contact kunnen leggen met collega's bij andere betrokken instanties, en met het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek. Dit LMM – of simpelweg 'het Loket', zoals we het in deze rapportage zullen aanduiden – biedt een laagdrempelige ingang op Rijksniveau voor professionals wanneer zij vastlopen bij het zoeken naar mogelijkheden om te helpen bij een complexe casus. Doel van het Loket is enerzijds om - bij casussen die vastlopen in het systeem - de professional te helpen om mogelijkheden te vinden om de benodigde hulp of ondersteuning voor het huishouden te kunnen inzetten. Anderzijds heeft het Loket als doel om lessen te trekken uit de casuïstiek die daar wordt ingediend en door het delen van die lessen en leerpunten, maar ook van handelingsperspectieven en best practices, bij te dragen aan verbetering van het systeem. Daartoe is een werkwijze ontwikkeld voor systeemleren en wordt tweemaal per jaar onderzocht en gerapporteerd over de opbrengsten van dat systeemleren.

Deze rapportage heeft betrekking op het systeemleren over het jaar 2023 en biedt antwoord op de volgende vragen:

- Welke knelpunten waren aan de orde in de behandelde casuïstiek, welke interventies waren daarbij helpend en welke patronen zijn daarin te herkennen?
- Welke relevante leerpunten komen voort uit de casuïstiek en welke patronen zien we daarin?
- Welke opvolging is er gegeven aan de door het Loket belegde leerpunten, bij betrokken organisaties en beleidsverantwoordelijke ministeries?
- Welke lessen voor (verbetering van) het systeem kunnen worden getrokken?

Het aantal casussen dat in 2023 bij het Loket is aangemeld, is toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren. In de periode 2019-2022, de start- en ontwikkelfase van PMM en het Loket, werden 160 casussen door het Loket in behandeling genomen[1]. In 2023 zijn er 105 casussen

[1] Doordat in de opstartfase van PMM niet alle casussen systematisch geregistreerd werden (bv als een professional in het eerste contact geholpen kon worden, werd dit niet geregistreerd als casus), ligt het werkelijke aantal casussen hoger, een schatting van PMM is dat er meer dan 300 casussen zijn behandeld sinds de start van PMM. In 2023 zijn alle ingediende casussen, inclusief adviesvragen, door PMM geregistreerd in een monitor.

aangemeld. Deze toename lijkt toe te schrijven aan de toenemende bekendheid van het maatwerkloket. Het Loket biedt effectief, laagdrempelig en in veel gevallen snel hulp bij vastlopende casuïstiek, mede dankzij een uitgebreid netwerk en de toegang die het Loket heeft tot aangesloten uitvoeringsorganisaties en departementen. In bijna de helft van de gevallen kan de indiener dankzij de hulp van het Loket binnen 4 weken zelf weer verder; in ca. een op de tien gevallen vergt het vinden van een oplossing met hulp van het Loket meer dan 24 weken. Het Loket heeft grote meerwaarde bij het oplossen van casuïstiek en wordt zeer gewaardeerd door indieners van casussen.

Voor vrijwel alle casussen geldt dat er problemen spelen op meerdere leefgebieden. Het meest voorkomend zijn financiële problemen (in ruim de helft van de in 2023 aangemelde casussen), gevolgd door problemen met wonen, en problemen op het vlak van psychische en lichamelijke gezondheid. In de helft van de casussen waar sprake is van financiële problemen, zijn er ook problemen op andere leefgebieden. Financiële problemen kunnen problemen op andere gebieden in de hand werken of versterken; andersom kunnen problemen met de fysieke of psychische gezondheid financiële problemen in de hand werken. De regievoerders van het Loket merken hierover op, dat financiële problemen vaak een katalysator van andere problemen zijn en tegelijk dat het oplossen van financiële problemen een essentiële schakel voor verbetering op andere leefgebieden is. Bij veel vastlopende casuïstiek is een (onderliggende) vraag dan ook hoe er voorzien kan worden in een stabiel inkomen voor kwetsbare huishoudens of inwoners.

Bij de onderzochte casuïstiek is een breed scala aan overheden en andere partijen betrokken. VWS wordt het vaakst genoemd als beleidsverantwoordelijk ministerie: bij krap de helft van de aangemelde casussen is dit het geval. Bij de meeste van deze casussen is tenminste één ander departement medeverantwoordelijk. Na VWS worden JenV en SZW het vaakst aangemerkt als beleidsverantwoordelijk in een casus. Dat een departement beleidsverantwoordelijk is, wil overigens niet zeggen dat er in de casus ook sprake is van vastlopen door knellende wet- en regelgeving. Departementen worden regelmatig door het Loket benaderd voor uitleg van de wet of toelichting op de juiste interpretatie en toepassing van een wet. Naast UWV, CIZ en SVB als landelijke uitvoerders, zijn ook zorgaanbieders en het zorgkantoor relatief vaak betrokken bij in 2023 ingediende casuïstiek.

De meest ingezette interventie om de professional verder te helpen is informatie ophalen bij een ministerie. Wat opvalt is dat knelpunten in casuïstiek vaak te maken hebben met het niet kunnen achterhalen van de juiste informatie, bijvoorbeeld over welke regeling of wet van toepassing is, en dat deze informatie ook op het niveau van ministeries niet altijd eenduidig is, maar uitzoekwerk vergt op het departement zelf. Het is dus niet altijd de informatievoorziening zelf die verbeterd kan worden: ook de complexiteit van wet- en regelgeving maakt dat in de praktijk vaak moeilijk te bepalen is hoe een complexe casus het beste aangevlogen kan worden. In één op de tien gevallen is vraagverheldering door het Loket voor de indiener voldoende om zelf verder te kunnen met een casus. Ook doorverwijzing naar de maatwerkfunctionaris van een andere organisatie, zoals opgenomen in het maatwerkregister, blijkt vaak een werkzame

interventie. Andere werkzame interventies waren het betrekken van een ministerie of uitvoeringsorganisatie om mee te denken, uitleg te geven of knelpunten op beleidsniveau te signaleren; doorgeleiding en overdracht naar een ander loket zoals de Unit Complexe Zorgvragen of het Bovenregionaal Expertise Netwerk; het organiseren van overleg tussen partijen; doorverwijzing naar experts; aangeven bij welke partij de verantwoordelijkheid hoort te liggen, of welke organisatie betrokken kan worden om een casus op te lossen.

Met het systeemleren heeft PMM een goede slag gemaakt. Casuïstiek wordt steeds grondiger en scherper geanalyseerd. Leerpunten en signalen worden steeds concreter en gerichter teruggelegd in het systeem, bij gemeenten, uitvoeringsorganisaties, departementen en andere relevante organisaties; iets wat het handelingsperspectief van alle betrokkenen vergroot. Voor het systeemleren is door PMM een monitor ingericht, waarin informatie over casuïstiek, knelpunten en leerpunten wordt vastgelegd, waardoor het gesprek over knel- en leerpunten inhoudelijker kan worden gevoerd. En rode draden of patronen in casuïstiek gemakkelijker zijn te detecteren en adresseren.

Sinds januari 2023 wordt periodiek navraag gedaan naar de opvolging van belegde leerpunten. Daarmee ontstaat zicht op de mate waarin daadwerkelijk systeemleren plaatsvindt en de lange weg (en adem) die dat vergt. Het periodiek navraag doen over de opvolging van leerpunten draagt bovendien eraan bij dat de meest structurele knelpunten in het systeem onder de aandacht blijven. Het Loket vervult zo een belangrijke rol in het aan het licht brengen van systemische knelpunten, en bevordert op alle niveaus systeemleren door haar positie als scharnier tussen de haarvaten van de uitvoering en de voor wetgeving verantwoordelijke departementen[2].

Op alle niveaus van het systeem zien we daadwerkelijk systeemleren optreden. Er wordt geleerd over hoe een casus die vastzit opgelost kan worden om verder te kunnen (het 1e orde leren). In veel gevallen zijn ook leerpunten te destilleren die helpen om in volgende gevallen de inwoner sneller en beter te kunnen helpen, zonder dat daarvoor systeemaanpassingen nodig zijn (2e orde leren). Daarnaast zijn er diverse gevallen waarin de indiener van de casus wel verder kon na interventie door het Loket, maar waarbij een knelpunt geïdentificeerd is dat een systeemaanpassing vraagt om te voorkomen dat zich steeds weer nieuwe gevallen blijven aandienen (3e orde leren). Om tot systeemaanpassingen te komen is overigens in de meeste gevallen aanzienlijk meer tijd nodig dan de periode waarop deze rapportage betrekking heeft. Enkele systeemknelpunten worden al langer dan een jaar met regelmaat door PMM onder de aandacht gebracht van verantwoordelijk departementen.

[2] Voor de uitvoeringsorganisaties is er ook de jaarlijkse ‘stand van de uitvoering’. De bevindingen van PMM en ‘de standen’ zijn aanvullend, ook omdat in de standen niet de ervaringen van gemeenten zijn verwerkt.

Overigens geldt voor veel leerpunten die naar aanleiding van de behandelde casussen bij betrokken partijen zijn belegd, dat deze zich ook in andere organisaties kunnen voordoen. De lezer wordt dan ook uitgenodigd om zich steeds af te vragen wat de eigen organisatie hier van zou kunnen leren, ook als het gaat om leerpunten die bij andere organisaties belegd zijn.

Ten aanzien van systeemverbeteringen zien we dat waar knelpunten meer dan incidenteel voorkomen en een serieuze impact hebben, vaak stappen worden gezet om tot aanpassingen te komen. Op Rijksniveau wordt, naar aanleiding van vele signalen onder meer van PMM maar ook vanuit de landelijke uitvoerders en anderen, bijvoorbeeld gewerkt aan verbeteringen in het BRP (onder verantwoordelijkheid van BZK) en in de Participatiewet, maar ook aan oplossingen voor de ALO-kop (Alleenstaande Oudertoeslag) problematiek. Het blijven doorgeven van signalen en leerpunten vanuit casuïstiek blijft daarbij belangrijk.

Opvallend is dat (domeinoverstijgende) samenwerking tussen organisaties in ruim de helft van de casussen een knelpunt vormt. Een grotere gerichtheid op domeinoverstijgende samenwerking kan helpen, maar voor een belangrijk deel wordt domeinoverstijgend denken en handelen ook begrensd door de (verkokerde) wijze waarop het sociaal domein is georganiseerd. Een domeingrens overstijgende hulpstructuur zoals die van PMM is in die zin een systeemverbetering.

Daarnaast lijkt een onontkoombare conclusie dat er een structurele mismatch is tussen de complexiteit van het systeem en wat van professionals kan worden verwacht. Verbeteren van het systeem als geheel vraagt daarom aandacht voor

- vereenvoudigen waar mogelijk (bijvoorbeeld door begrippen in verschillende wetten beter op elkaar af te stemmen, denk aan het partnerbegrip in Awir en Participatiewet);
- betere vindbaarheid van informatie over regelingen (bijv. via portals zoals Juisteloket.nl)
- het bieden van een goede structurele hulpstructuur voor professionals, zoals bijvoorbeeld het Loket
- het onderkennen van de impact van paradigmaverschillen in wetgeving, zoals die naar voren komt in casuïstiek

1 Inleiding

1.1. Inleiding

Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek (PMM) is per 2023 de structurele opvolger van het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens, dat sinds 2019 heeft gebouwd aan een hulpstructuur voor professionals van gemeenten en landelijke uitvoerders om sneller en effectiever over domeingrenzen heen hulp te kunnen bieden bij vastgelopen (multi)problematiek.

Onderdelen van deze hulpstructuur zijn onder meer het landelijk maatwerkregister, waarmee maatwerkfunctionarissen van lokale en landelijke publieke dienstverleners snel en rechtstreeks contact kunnen leggen met collega's bij andere betrokken instanties, en het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek. Dit LMM – of simpelweg 'het Loket', zoals we het in deze rapportage zullen aanduiden – biedt een laagdrempelige ingang op Rijksniveau voor lokale professionals en voor medewerkers van (landelijke) uitvoeringsorganisaties wanneer zij vastlopen bij het zoeken naar mogelijkheden om te helpen bij een complexe casus. Professionals kunnen contact opnemen met het Loket, waar de regievoerders met hen meedenken en helpen zoeken naar oplossingen. Doel van het Loket is enerzijds om - bij casussen die vastlopen in het systeem - de professional te helpen om mogelijkheden te vinden om een doorbraak te creëren in vastgelopen casuïstiek en om tot een maatwerkoplossing te komen voor het huishouden. Anderzijds heeft het Loket ook als doel om lessen te trekken uit de casuïstiek die daar wordt ingediend en door het delen van die lessen en leerpunten bij te dragen aan verbetering van het systeem. Daartoe is een werkwijze ontwikkeld voor systeemleren (zie 1.2.).

Tweemaal per jaar worden de opbrengsten van dat systeemleren onderzocht en wordt daarover gerapporteerd. Deze onderzoeksrapportage heeft betrekking op het systeemleren in geheel 2023 en biedt antwoord op de vraag 'Welke systeemknelpunten en leerpunten zijn er te identificeren via ingebrachte casuïstiek en welke patronen zijn daarin te herkennen, die het leveren van maatwerk belemmeren?'

Onder systeemknelpunten wordt verstaan knelpunten die professionals belemmeren in het leveren van maatwerk, waarbij het kan gaan om knelpunten op het vlak van wet- en regelgeving (inclusief de veelheid en complexiteit daarvan), de wijze waarop wet- en regelgeving wordt uitgevoerd in de praktijk, de organisatiecultuur, onvoldoende samenwerking over domeinen heen en/of een systematisch verschil tussen in wetgeving veronderstelde kennis en in de praktijk beschikbare kennis van professionals.

Onder leerpunten wordt verstaan alle lessen die te trekken zijn uit de behandelde casuïstiek, zowel ten aanzien van wat goed werkt (de complimenten), als ten aanzien van hoe het beter kan. Leerpunten kunnen betrekking hebben op houding en gedrag, op kennis en informatievoorziening, op samenwerking en organisatie, op (ICT) systemen en op (de interpretatie van) wet- en regelgeving.

Deelvragen waarin deze rapportage ingaat zijn:

- Wat zijn kenmerken van de ingebrachte casuïstiek? Welke patronen tekenen zich hierbij af?
- Wat zijn knelpunten waardoor casuïstiek niet op lokaal en/of regionaal niveau kan worden opgelost? Welke interventies van het maatwerkloket zijn behulpzaam om casussen op te lossen?
- Welke relevante leerpunten komen voort uit de casuïstiek? Welke patronen zien we hierin?
- Welke lessen voor verbetering van het systeem kunnen uit de onderzoeksresultaten worden getrokken?

1.2. Systeemleren door PMM: de aanpak

Het Loket van PMM biedt zoals hierboven beschreven een laagdrempelige ingang voor lokale professionals wanneer zij vastlopen met een casus. Als een lokale[3] professional vastloopt bij het zoeken naar mogelijkheden om een huishouden met complexe problematiek te helpen, en geen oplossing vindt, kan diegene contact opnemen met het Loket. Daar wordt de vraag aangenomen door een van de regievoerders van het Loket: deskundige professionals met een ruime praktijkervaring en ingangen bij alle aangesloten departementen en landelijke uitvoerders. Deze regievoerder neemt de verantwoordelijkheid voor de casus niet over van de indiener, maar voert wel regie op het beantwoorden van diens vragen.

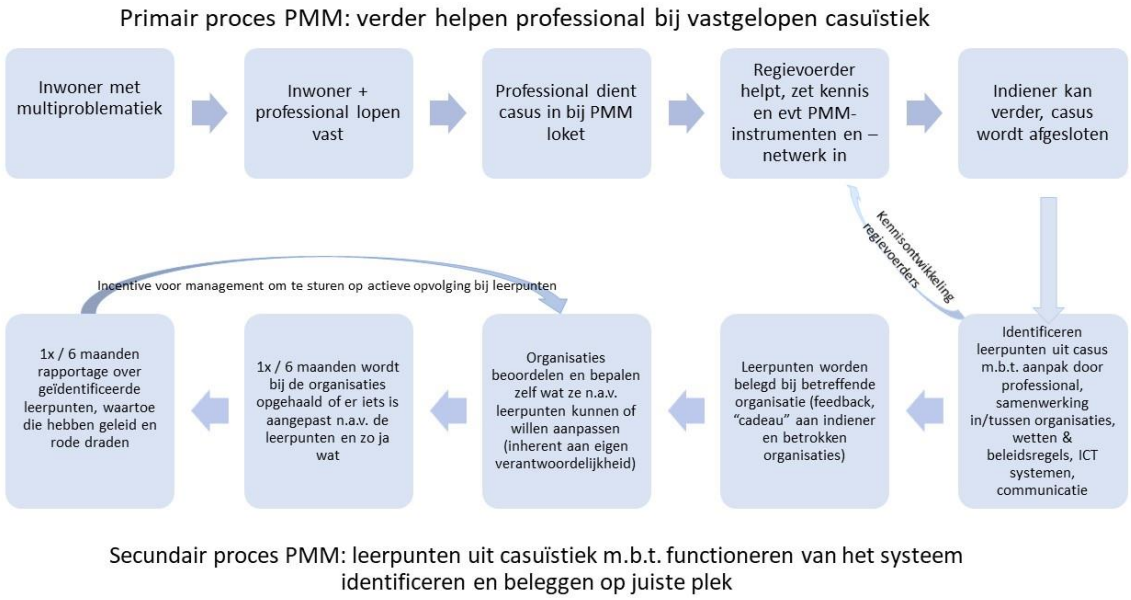
Dat begint bijna altijd met het verhelderen van de vraag van de indiener. Soms blijkt meedenken en vraagverheldering al voldoende, soms is een advies of het leggen van contact met een betrokken organisatie of deskundige voldoende voor de indiener om weer zelf verder te kunnen. In andere gevallen is de rol van het Loket uitgebreider en volgt een gezamenlijke zoektocht. Daarbij kan ook inzet van andere instrumenten aan de orde zijn. Als sprake is van een patstelling tussen betrokken partijen, waardoor de casus niet verder komt, kan een bijeenkomst van het Landelijk EscalatieTeam (LET) worden belegd. In het LET bespreekt een onafhankelijk voorzitter met bestuurders of directeuren van de betrokken partijen, hoe de patstelling in de casus doorbroken kan worden om de inwoner verder te helpen. De indiener van de casus en de regievoerder vanuit het Loket blijven ook dan betrokken. In praktijk blijkt overigens dat het starten van de voorbereidingen voor een LET vaak voldoende is om partijen in beweging te doen komen. Een ander instrument dat incidenteel is ingezet (maar nog niet uit-ontwikkeld is) is een overbruggingsprocedure. Als betrokken professionals het eens zijn over welke hulp ingezet moet worden, maar onduidelijk is welke partij die hulp moet of kan financieren, dan is soms een vorm van voorfinanciering nodig om te zorgen dat de hulp al wel kan worden ingezet terwijl de financieringsvraag verder wordt uitgezocht. Vooralsnog is dit instrument alleen in de vorm van een pilot van VWS ingezet rond de vier zorgwetten. Casuïstiek die in het LET besproken wordt of

[3] NB Overal waar 'lokale' professional wordt gebruikt, geldt dat ook professionals en maatwerkfunctionarissen van landelijke uitvoeringsorganisaties kan worden gelezen. Ook zij maken gebruiken van het Loket om vastlopende casussen in te dienen.

waarvoor een overbruggingsprocedure wordt ingezet, loopt net als andere casuïstiek mee in het proces van systeemleren.

De regievoerder van het Loket registreert de vraag en de relevante kenmerken van de casus in een (beveiligd) systeem. Tijdens het uitzoeken van de vraag en de knelpunten, registreert de regievoerder ook de aanvullende bevindingen in het systeem.

Wanneer de indiener van de casus aangeeft voldoende geholpen te zijn om weer zelf verder te kunnen met de casus, wordt de casus door het Loket afgesloten. Indien de regievoerder van het Loket hier aanleiding toe ziet, vindt daarna een evaluatiegesprek plaats met de indiener en (indien van toepassing) de ambassadeurs van betrokken ministeries en maatwerkfunctionarissen van andere instanties die betrokken zijn geweest bij de beantwoording van de vraag. In het evaluatiegesprek worden zowel het geconstateerde knelpunt besproken, als de (eventuele) oplossing die gevonden is en de wijze waarop dit is verlopen, als ook leerpunten die op basis van de casus geïdentificeerd kunnen worden. Ook deze leerpunten worden geregistreerd in het systeem. Dat geldt ook voor leerpunten die bij een eventuele bespreking van een casus in het LET zijn geformuleerd.



Figuur 1.1: Werkwijze systeemleren aan de hand van het primaire proces van Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek

Ieder leerpunt wordt vervolgens besproken met de contactpersonen van de organisaties die het aangaat. Zij zijn zelf verantwoordelijk om de ontvangen leerpunten binnen de eigen organisatie op de meest passende plek te agenderen en te volgen wat daarmee gedaan wordt. Tweemaal per jaar worden zij daarop bevraagd door een externe onderzoeker, die de informatie over wat met de leerpunten is gedaan meeneemt in de halfjaarlijkse rapportage over het systeemleren. Waar daadwerkelijk systeemaanpassingen gewenst zijn, vergt dit in de meeste gevallen aanzienlijk meer

tijd dan enkele maanden, waardoor pas in een latere rapportageperiode de daadwerkelijke effecten van het systeemleren zichtbaar worden.

1.3 Over dit onderzoek

Welke patronen zijn er te identificeren in de ingebrachte casuïstiek? Welke (systeem)knelpunten komen professionals tegen, die het leveren van maatwerk belemmeren? Welke leerpunten levert dat op en wat doen de betrokken professionals en organisaties daar in de praktijk mee? Dat zijn de onderzoeksvragen die in deze rapportage centraal staan.

Voor dit onderzoek is de casuïstiek geanalyseerd waarvan de hulp door het Loket is afgerond in de periode tussen 1 januari en 31 december 2023. Daarnaast worden de leerpunten en signalen geanalyseerd die op basis van de casuïstiek zijn teruggekoppeld naar gemeenten, landelijke uitvoeringsorganisaties en departementen. Op welke wijze zijn deze leerpunten en signalen opgevolgd? Wat zijn obstakels voor het opvolgen? In een concluderend hoofdstuk reflecteren we op de lessen die er op basis van het onderzoek te trekken zijn over (toekomstig) systeemleren.

(Systeem)knelpunt: een knelpunt dat voortkomt uit de wijze waarop het systeem is ingericht en die de professional belemmert in het leveren van passende hulp aan huishoudens. Systeemknelpunten kunnen zich voordoen op het vlak van wet- en regelgeving, maar ook in de wijze waarop deze wordt uitgevoerd in de praktijk en/of in de cultuur (in hoeverre vertoont een organisatie de wil, houding en gedrag om casussen op te lossen), op het vlak van samenwerking tussen en binnen organisaties en/of in een verschil tussen de benodigde kennis om de weg in het systeem te vinden en de kennis die van de professional kan worden verwacht.

Leerpunt: Feedback door het Loket aan de professional (de indiener van de casus) en de indienende organisatie, of andere betrokken partijen. Bij iedere casus wordt geëvalueerd wat helpend was om tot een passende aanpak te komen en wat belemmerend. Leerpunten bieden handvatten voor de indienende organisatie en/of in een casus betrokken (uitvoerings)organisaties op het vlak van (de interpretatie en toepassing van) wet- en regelgeving, de wijze waarop deze uitgevoerd kan worden in praktijk en cultuur, en de samenwerking over domeinen heen.

Signaal: Informatie over een mogelijk (systeem)knelpunt die bij PMM binnenkomt en die door PMM wordt doorgeleid naar de partij die het betreft, vaak beleidsverantwoordelijke ministeries.

1.4 Aanpak en data

In deze rapportage worden de onderzoeksvragen met betrekking tot knelpunten, leerpunten en rode draden daarin beantwoord, op grond van een analyse van de casuïstiek die is binnengekomen en/of afgerond bij het Loket in het jaar 2023. Met deze analyse wordt een vervolg gegeven aan de analyse die door Stimulansz is uitgevoerd over casuïstiek uit de periode 2019-2022 (Stimulansz, 2023) en de tussentijdse (halfjaarlijkse) analyse die in juli 2023 door WagenaarHoes is gedaan. In de tussenliggende tijd is het systeemleren bij PMM structureler ingericht, waardoor we

voor het onderzoek de beschikking hadden over kwantitatieve en kwalitatieve informatie die door PMM wordt vastgelegd. In een monitor legt PMM allerlei kenmerken van de casuïstiek vast, zoals wie de indiener is van de casus, de looptijd van een casus, de betrokken leefgebieden en wetgeving, maar ook de hulp die geboden is, en welke leervragen naar aanleiding van een casus zijn belegd bij welke persoon en organisatie. Daarnaast maakt PMM een casusverslag van elke casus, waarin de hulpvraag aan het Loket, het verloop en de oplossing, inclusief belegde leerpunten en signalen, inhoudelijk toegelicht en uitgewerkt zijn. Voor de analyse van de casuïstiek hebben we gebruik gemaakt van deze informatiebronnen. Daarnaast zijn telefonische interviews afgenomen met de indieners van casuïstiek (vaak de professionals die een casus in behandeling hebben gehad, maar ook maatwerkfunctionarissen van gemeenten en uitvoeringsorganisaties) en PMM-ambassadeurs van de betrokken departementen, over de opvolging die gegeven is aan door het Loket belegde leerpunten en signalen. De toelichting en hulp van de regievoerders van het Maatwerkloket waren een derde bron van informatie, die essentieel was om de soms zeer complexe casussen en de daaruit volgende leerpunten en signalen goed te kunnen doorgronden en beschrijven in deze rapportage.

1.5 Leeswijzer

Hoofstuk 2 geeft een cijfermatig overzicht van kenmerken van de casuïstiek die is ingediend en/of afgerond bij het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek – dat onderdeel is van PMM - tussen 1 januari 2023 en 31 december 2023. In hoofdstuk 3 volgt een kwalitatieve analyse van de knelpunten uit de casuïstiek die in deze periode is afgerond: wat waren de knelpunten waarop de casus vastliep en waarvoor een oplossing of doorbraak nodig was? En welke interventies van het Loket waren behulpzaam? Hoofdstuk 3 beschrijft dus het oplossen van vastgelopen casuïstiek. Hoofdstuk 4 gaat in op het leren van de behandelde casuïstiek. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de leer- en verbeterpunten die in de behandelde casuïstiek naar voren kwamen en de opvolging die daaraan gegeven is door de betreffende organisaties, wat dat oplevert en wat daaruit te leren valt. In Hoofdstuk 5 volgt tot slot een aantal algemene reflecties en conclusies. Welke lessen voor verbetering van het systeem kunnen uit de onderzoeksresultaten worden getrokken? En wat is de relevantie voor (toekomstig) systeemleren?

2 Casuïstiek in cijfers

2.1 Inleiding en toelichting op de analyses

In dit hoofdstuk geven we een cijfermatig beeld van de casuïstiek die in 2023 bij het Loket is aangemeld en afgerond. Het aantal binnengekomen casussen, de looptijd totdat de indiener zelf weer verder kan, maar ook welke organisaties casuïstiek indienen, op welke leefgebieden de problematiek betrekking heeft en welke wetgeving daarbij aan de orde is. Tot slot beschrijven we de interventies die door het Loket zijn ingezet om de professional verder te helpen.

Daarbij moet worden opgemerkt dat deze cijfermatige analyse gebaseerd is op de informatie over de casussen die door de medewerkers van het Loket is geregistreerd in een monitor. Door een aantal oorzaken is die registratie niet volledig. Met het oog op het systeemleren zijn de regievoerders van het Loket het afgelopen jaar meer en steeds nauwkeuriger informatie gaan vastleggen in de monitor; kenmerken van de ingediende casuïstiek, knelpunten en leerpunten. Dit maakt een steeds inhoudelijker analyse voor de onderzoekers mogelijk en vergemakkelijkt bovendien het beleggen van leerpunten bij relevante partijen, door het Loket, wat systeemleren ten goede komt. Evenwel vraagt het 'inregeltijd' om als regievoerders tot overeenstemming te komen over de definitie van begrippen, en dit consequent en systematisch bij te houden. Bijvoorbeeld: wanneer spreek je van 'betrokkenheid' van een organisatie of departement? Ook uitvinden welke variabelen bruikbaar en inzichtgevend zijn voor kwantitatieve analyse, kost tijd en overleg, zeker ook omdat het veelal juist de unieke combinatie van factoren in een casus is die de zoektocht naar een passende oplossing veroorzaakt. Tijdens dit onderzoek werd duidelijk dat voor zinvolle analyse van casuïstiek kwantitatieve registratie van informatie niet altijd toereikend is. Ook nodigt cijfermatige analyse er soms toe uit oorzaak-gevolg verbanden te leggen, die er in het echt niet zijn. Waar dit aan de orde is, vermelden we dat in de tekst. Voor deze rapportage betekent het dat kwantitatieve analyse – met name het analyseren van trends in casuïstiek en maken van vergelijkingen ten opzichte van eerdere periodes, waarin informatie minder systematisch werd vastgelegd - beperkt mogelijk was. We moeten dus terughoudend zijn met het trekken van conclusies op grond van de gepresenteerde cijfers. De inhoudelijke (kwalitatieve) analyse was vooral gebaat bij casusverslagen en de toelichting van regievoerders op behandelde casuïstiek. De regievoerders kennen 'hun' casuïstiek 'van buiten' terwijl de (externe) onderzoekers het doen met feitelijk vastgelegde informatie, waarin niet alle ins en outs van casuïstiek zichtbaar worden. Sommige casussen lopen bovendien lang, soms wel meer dan een jaar, waardoor casussen evolueren, knelpunten verschuiven of een oplossing ergens anders wordt gevonden dan aanvankelijk gedacht.

Evenwel is zichtbaar voor de onderzoekers dat sinds de zomer (in juli 2023 werd een eerste halfjaarlijkse rapportage gemaakt) het Loket opnieuw een slag heeft gemaakt in het systeemleren, in het beleggen van leerpunten en het monitoren van de opvolging bij met name departementen en uitvoeringsorganisaties. Grote kracht van de wijze waarop PMM systeemknelpunten aan het

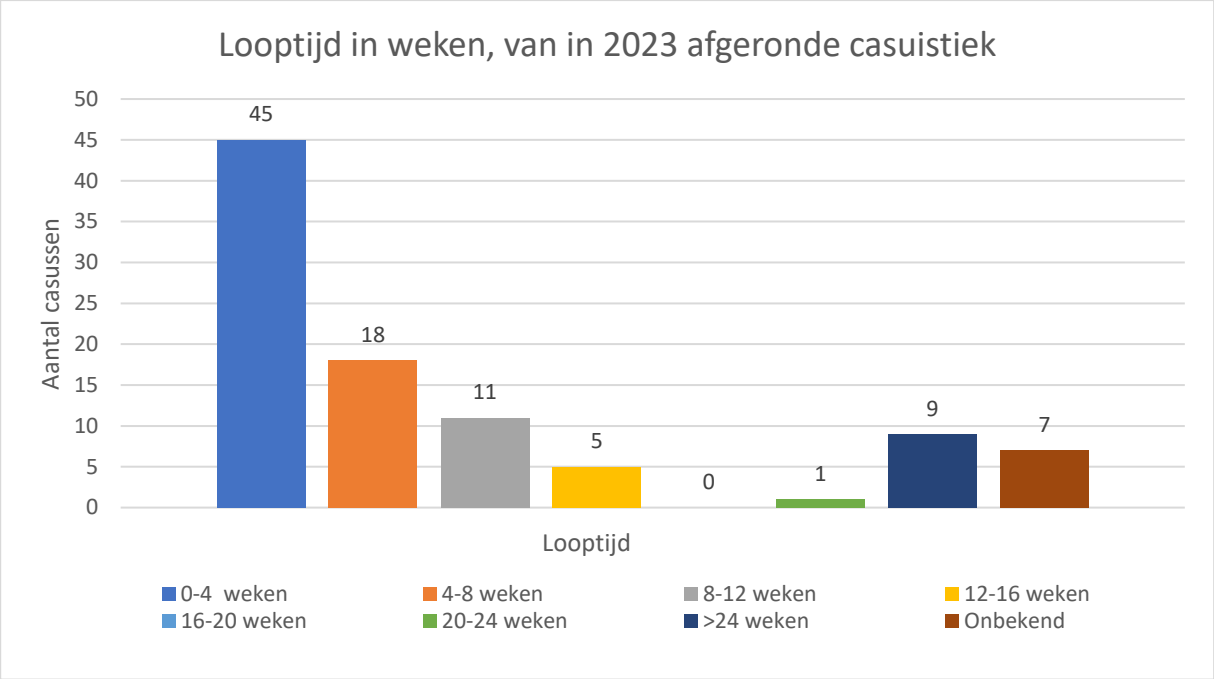
licht brengt en adresseert, is dat de knelpunten direct voortkomen uit concrete casuïstiek: hoewel de casussen zelf vaak idiosyncratisch zijn, en een unieke combinatie van complexe factoren kennen, zijn het onmiskenbare voorbeelden van hoe in de dagelijkse praktijk de leefwereld en de systeemwereld met elkaar in botsing komen. Daarmee vormen ze niet te negeren signalen uit de uitvoeringspraktijk, ter verbetering van de systeemwereld.

Voor deze rapportage zijn in totaal 105 casussen geanalyseerd. Dit betreft casussen die zijn ingediend tussen 1 januari en 31 december 2023. In dat jaar werden er 96 casussen afgerond door het Loket, waaronder 14 al eerder (in 2022) aangemelde casussen. Voor wat betreft de looptijd van casussen, en ook bij de opvolging van leerpunten die uit deze casussen voortkwamen, zijn deze 14 casussen van voor 2023 meegenomen in de analyse. Ter vergelijking, in de periode 2019 – 2022 zijn in totaal 160 casussen afgerond door het maatwerkloket (Stimulansz, 2023). Het aantal casussen dat bij het Loket wordt aangemeld neemt dus toe, wat erop lijkt te wijzen dat het Loket steeds beter gevonden wordt door professionals. Hierbij moet worden opgemerkt dat enkele gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Rotterdam, Tilburg) meer dan één casus – Amsterdam voorop, met negen casussen in 2023 - indienen bij het Loket. Casussen uit de G4 vormen bijna een kwart van het totaal aantal casussen.

2.2 Kenmerken van de casuïstiek

2.2.1 Looptijd van casuïstiek

Op het moment dat een indiener contact opneemt met het Loket wordt de datum genoteerd waarop de casus gaat lopen tot aan het moment dat de verdere behandeling of oplossing van een casus weer aan de indienende professional of partij is overgedragen en de bemoeienis van het Loket stopt. De tussenliggende tijd noemen we de looptijd van een casus. Afronding van een casus op casusniveau, omdat de indienende professional in staat is de casus zelfstandig aan te pakken, wil niet altijd zeggen dat de in de casuïstiek aan het licht gekomen systeemknelpunten dan ook opgelost zijn. Incidenteel houdt het Loket een casus als ‘lopend’ aan, omdat op systeemniveau nog niet de gewenste aanpassingen zijn gedaan die moeten voorkomen dat er zich nieuwe gevallen kunnen blijven voordoen met hetzelfde knelpunt (3de orde leren). Dit geldt bijvoorbeeld voor een casus die betrekking heeft op de ALO-kop problematiek (zie voor een inhoudelijke bespreking hoofdstuk 4), en die al in 2022 is ingediend, waarvoor eind 2023 door Dienst Toeslagen maatregelen zijn genomen. Van de in totaal 105 in 2023 ingediende casussen, geldt dat 82 casussen afgerond zijn door het Loket, inclusief het beleggen van de leerpunten bij betreffende partijen (waar PMM geen rol meer voor zichzelf ziet in verdere navolging of agenderen van een signaal of leerpunt). Voor 14 van de 96 afgeronde casussen geldt dat zij al in 2022 waren ingediend. In tabel 2.1 is de looptijd van alle in 2023 afgeronde casussen weergegeven.



Tabel 2.1: Looptijd van in 2023 afgeronde casuïstiek (n=96, looptijd min 0 weken – max 78 weken)

Bijna de helft van de afgeronde casussen wordt binnen vier weken afgerond door het Loket. Hier zitten ook casussen bij die in een enkel telefoontje worden afgerond, bijvoorbeeld omdat hulp bij het structureren van de vraag voldoende is voor de professional om verder te kunnen, of omdat de regievoerder van het Loket meteen advies of expertise biedt over de richting waarin een oplossing gezocht moet worden, of de vragensteller in contact brengt met een maatwerkfunctionaris van een gemeente of uitvoeringsorganisatie die verder kan helpen bij het vinden van de oplossing, ofwel direct doorverwijst naar bijvoorbeeld de unit complexe zorgvragen van VWS. Onder de casussen die binnen 4 weken worden afgerond zijn ook veel casussen waarvoor het Loket informatie ophaalt bij uitvoeringsorganisaties of ministeries en de bruikbare informatie dus in relatief korte tijd verkrijgt. Aan het andere eind van het spectrum, bij casussen die een looptijd van 24 weken of langer hebben, vinden we ook veel casussen waarvoor informatie opgevraagd wordt bij een uitvoeringsorganisatie of ministerie, dus de complexiteit van de vraag of benodigde opvolging binnen het departement zal hier meespelen voor de looptijd. Onder de casussen met een langere looptijd vinden we ook casussen die geagendeerd of geëscaleerd worden naar een ministerie; of waarop het Loket langere tijd meedoet en de regie tijdelijk overneemt door actief mee te doen op een casus; partijen met elkaar in gesprek brengt en overleg leidt tussen betrokken organisaties. Het is begrijpelijk dat dit de looptijd van casussen verlengt, hoewel PMM er uiteraard op gericht is de looptijd van casussen zo kort mogelijk te houden[4]. Overigens merken de regievoerders van het Loket op, dat een casus soms snel afgehandeld is door het Loket (bv het

[4] Snel hulp bieden staat altijd voorop aangezien bij vastlopende casuïstiek immers vaak sprake is van ernstige problemen op meerdere leefgebieden, bij vaak kwetsbare inwoners of huishoudens.

beantwoorden van een relatief eenvoudige vraag van een indiener) maar dat de terugkoppeling van de indiener dat de casus hiermee is opgelost, soms langer op zich laat wachten, wat de geregistreerde looptijd bij het Loket verlengt.

2.2.2 Indieners van casuïstiek

Bijna driekwart van de casuïstiek wordt aangemeld door – maatwerkfunctionarissen van – gemeenten, bijna een derde wordt door andere partijen ingediend, zoals behandelend professionals van uitvoerende zorg- of hulpverlenende organisaties, door uitvoeringsorganisaties (die ook zonder een casus in te dienen overigens geregeld overleg zoeken met het Loket), en via maatwerkplaatsen of loketten die door ministeries zijn ingericht (zoals de unit complexe zorgvragen van VWS; de maatwerkplaats van SZW; het Juiste Loket voor vragen over de jeugdwet, WMO, WLZ, en ZVW). Opvallend is dat ook gemeenten die nog geen lid zijn van PMM, het maatwerkloket weten te vinden. Bij 18 van de 105 in 2023 aangemelde casussen is de indienende gemeente nog geen PMM-lid op moment van indienen. Het merendeel van de gemeenten dat casussen aanmeldt, is echter al PMM-lid, en dus bekend met de werkwijze van PMM. Deze gemeenten werken met een gemeentelijke maatwerkfunctionaris die onderdeel is van het PMM-netwerk, via wie casussen hun weg vinden naar het Loket. Andersom verwijst het Loket indieners van casuïstiek (bv zorgverleners of uitvoeringsorganisaties die een probleem signaleren) ook door naar aangesloten maatwerkfunctionarissen van gemeenten. Ook veel grote uitvoeringsorganisaties[5] (zoals SVB, UWV, CJIB, DUO) zijn aangesloten bij PMM en weten het Loket te vinden met casuïstiek.

Indiener casuïstiek	**Casussen, ingediend in 2023**
Gemeente	76
Maatwerkplaats of doorbraakteam (bv SZW, VWS unit complexe zorgvragen, het Juiste Loket, Instituut voor Publieke Waarden)	10
Zorgaanbieder (bv Jeugdzorg, GGD, Leger des Heils)	8
Uitvoeringsorganisatie (DUO, IND, Belastingdienst, UHT, SVB)[6]	7
Onderwijs (bv maatschappelijk werk van een MBO)	3
VNG	1
Totaal	**105**

Tabel 2.2 Indieners van casuïstiek, van in 2023 ingediende casussen (n=105)

[5] Er zijn in totaal 16 landelijke uitvoeringsorganisaties aangesloten bij PMM. Behalve als indiener van casuïstiek fungeren de maatwerkfunctionarissen van deze uitvoerders ook als contactpersoon en gesprekspartner voor het Loket.

2.2.3 Leefgebieden waarop een casus betrekking heeft

Voor bijna de helft van de casussen geldt dat er problemen spelen op meer dan één leefgebied; vastlopende casuïstiek betreft dus zoals te verwachten vaak multiproblematiek. Daarnaast wordt voor 59 casussen (iets meer dan de helft) één leefgebied vermeld waarop de casus vastloopt, de aanleiding om het Loket in te schakelen. Dit wil niet zeggen dat er geen problemen op meerdere leefgebieden kunnen spelen, maar bij indiending van de casus wordt het knelpunt geïdentificeerd op het vlak van dit specifieke leefgebied.

Financiële problemen komen het meest voor in de casuïstiek (in ruim de helft van de in 2023 aangemelde casussen spelen er financiële problemen; genoemd als het leefgebied waarop de casus vastloopt; of in samenhang met problemen op andere leefgebieden. Gevolgd door problemen met wonen (bv dreigende of daadwerkelijke dakloosheid); problemen op het vlak van psychische gezondheid; van lichamelijke gezondheid; en problemen met verblijf (in de zin van verblijfsrecht in Nederland). Als we psychische en lichamelijke gezondheid samen nemen (beide betreffen vaak knelpunten op het vlak van georganiseerd of gefinancierd krijgen van zorg), zien we echter dat deze casuïstiek het aantal casussen waarop financiën het voornaamste leefgebied is waar het knelpunt ligt, overstijgt. Tot slot worden nog in een kleine minderheid van de casussen werk en activiteiten, sociale relaties en onderwijs genoemd als leefgebieden waarop casussen betrekking hebben (respectievelijk 3, 2 en 2 keer genoemd als enige/voornaamste leefgebied waarop de casus vastloopt).

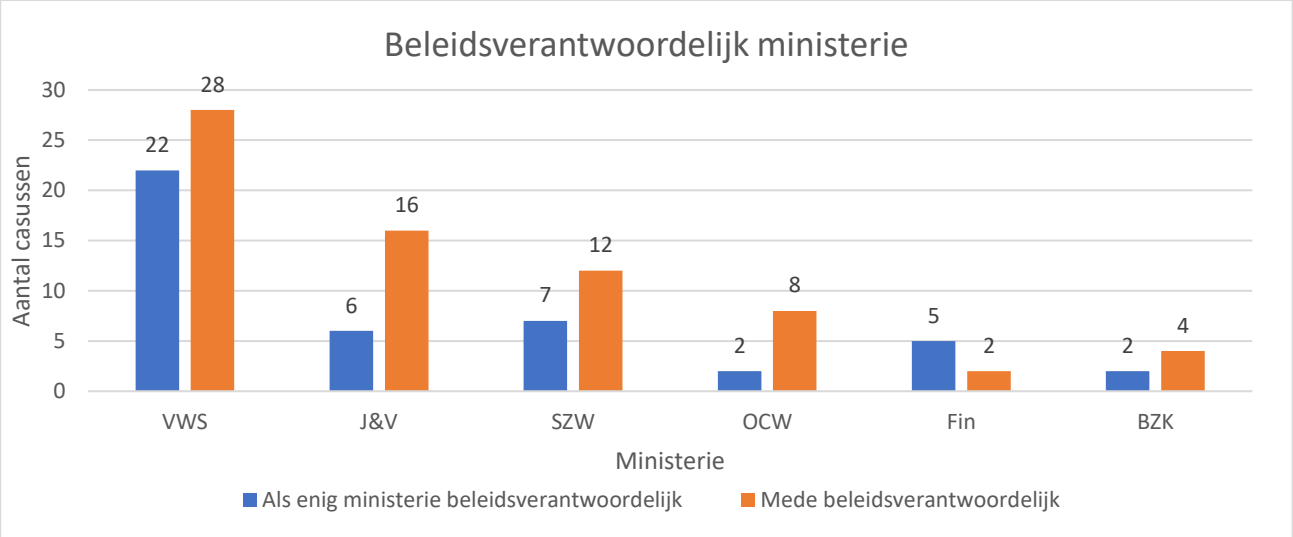
Wat opvalt is dat in de casussen waar ‘financiën’ het betrokken leefgebied is, in meer dan de helft van die gevallen meerdere leefgebieden betrokken zijn (29 tegen 27 casussen waarin *alleen* financiën een rol spelen). Financiële problemen kunnen problemen op andere gebieden in de hand werken of versterken (bv wonen); andersom kunnen problemen met bijvoorbeeld de fysieke of psychische gezondheid financiële problemen in de hand werken. De regievoerders van het Loket merken hierover op, dat inkomensproblematiek vaak de bron van allerhande problemen is, en dat het oplossen van financiële problemen een essentiële schakel is voor verbetering op andere leefgebieden. Bij veel vastlopende casuïstiek is een (onderliggende) vraag dan ook hoe er voorzien kan worden in (stabiel, duurzaam) inkomen voor een huishouden of inwoner.

2.2.4 Beleidsverantwoordelijke ministeries

Aan het overzicht van beleidsverantwoordelijke ministeries voor de knelpunten/vragen die naar voren komen in casuïstiek (figuur 2.4), is te zien dat in meerderheid van de casussen meer dan één departement beleidsverantwoordelijk is. In 44 van de ingediende casussen was er sprake van slechts één beleidsverantwoordelijk ministerie, minder dan de helft van het totaal aantal casussen. Door PMM wordt voor het oplossen van een casus dan ook in meerderheid van de gevallen meer dan één departement benaderd met vragen.

VWS is in bijna de helft van de bij PMM binnengekomen casussen (mede) beleidsverantwoordelijk. Daarmee is VWS ‘aanvoerder’ in termen van beleidsverantwoordelijkheid. Als we kijken naar de in casuïstiek betrokken leefgebieden, zien we dat psychische en lichamelijke gezondheid als leefgebied waarop een casus vastloopt, in de casuïstiek het meest voorkomen. Leefgebieden die geraakt worden door vanuit VWS gevoerd beleid. Het ministerie van JenV en SZW zijn daarna de

departementen die het vaakst beleidsverantwoordelijk zijn bij ingediende casussen. In hoofdstuk 4 wordt een overzicht geboden van leerpunten die door het Loket bij ministeries worden belegd bij de betrokken departementen. Ook hier zien we dat casussen geregeld aanleiding geven tot een signaal of leerpunt voor meer dan één beleidsverantwoordelijk ministerie.



Figuur 2.3 Beleidsverantwoordelijke ministeries; als enig ministerie beleidsverantwoordelijk (n=44) of samen met andere ministeries

2.2.5 Overige bij casuïstiek betrokken organisaties

Behalve ministeries en uitvoeringsorganisaties (SVB, CAK, DUO, UWV, IND, Belastingdienst, Toeslagen, RvIG) worden ook andere organisaties genoemd die nodig zijn om vastgelopen casussen vlot te trekken, hetzij door informatie te geven, hetzij door mee te denken over een specifieke casus, hetzij door in gesprek met een gemeente tot een samenhangende aanpak of verdeling van verantwoordelijkheid en/of bekostiging te komen. Uitvoeringsorganisaties zijn ook zelf indiener van casussen (Zie tabel 2.2).

Zorgaanbieders zijn in vijf gevallen betrokken bij het vinden van een oplossing voor een ingediende casus, het zorgkantoor vijf maal, en een zorgverzekeraar in twee casussen. Daarnaast worden in casussen genoemd: het buurtteam, de Dienst Justitiële Inrichtingen (om precies te zijn het forensische plaatsingsloket dat onder DJI valt), de huisarts, de GGZ, de OGGZ (‘bemoeizorg’ team) en het coördinatiepunt beveiligde bedden. Ook hier geldt weer dat dit niet wil zeggen dat deze organisaties (eenzijdig) verantwoordelijk zijn voor het vastlopen van de casus, maar wel dat hun betrokkenheid nodig was om tot een oplossing te komen. De betrokkenheid van deze partijen loopt uiteen van intensief en langere tijd meedenken, overleggen en handelen in een casus, tot het eenvoudig verstrekken van informatie waardoor de professional de juiste ingang vindt om een casus op te lossen. Dat er vaak meerdere partijen en/of departementen betrokken worden door PMM om een casus vlot te (helpen) trekken, geeft aan dat in casuïstiek doorgaans ‘systeemknelpunten’ aan het licht komen, die een samenhangende systeemaanpak vragen om opgelost te worden.

2.2.6 Betrokken wet- en regelgeving

Een knelpunt in wet- en regelgeving[7] (zie ook hoofdstuk 3) kan zijn dat niet duidelijk of eenduidig is hoe de wet uitgelegd moet worden of van toepassing is op de betreffende casus; of welke wet of regeling de best passende is om de casus op te lossen en welke partij daarmee verantwoordelijk is om de aanpak te bekostigen; of dat de wet een andere invulling geeft aan eenzelfde begrip als een andere wet (zoals het partnerbegrip in de Participatie-wet en de Awir, zie hoofdstuk 4).

Het Loket registreert welke wetten op een casus van toepassing zijn, als er een knelpunt op het niveau van wet- en regelgeving geconstateerd wordt (door het Loket) bij het oplossen van een casus. Vaak gaat dit niet over een individuele wet, maar om de samenloop van wetten, die het oplossen van een casus compliceren. De Zorgverzekeringswet, de wet Inkomensafhankelijke bijdragen, de Jeugdwet, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de Participatiewet, de Vreemdelingenwet, de wet Kinderopvang, en de wet Arbeidsongeschiktheid jong gehandicapten (de Wajong) worden meer dan eens genoemd in aangemelde casuïstiek (door het Loket benoemd als van toepassing op een casus, indien er een knelpunt op het vlak van wet- en regelgeving ligt). Een knelpunt in de wet of regeling betekent lang niet altijd dat er ook een *aanpassing* in de wet of regeling nodig is om een casus op te lossen. In zo'n driekwart van de casussen is de wet of regeling niet klemmend in de zin dat het benodigde maatwerk op grond van de huidige wetgeving niet geleverd kan worden. Maar wel knellend in de zin dat er tegenstrijdigheid is tussen wetten of regelingen, dat de uitleg of precieze toepassing van de wet niet duidelijk of eenduidig is, dat wet- en regelgeving zo complex is dat niet duidelijk is hoe die in de specifieke casus toegepast moet worden of dat er sprake is van een samenloop van wetten en regelingen, waar in praktijk verschil van inzicht over ontstaat (welke regeling is voorliggend, wie betaalt?). Vaak kan een casus in zo'n geval opgelost worden middels bij het departement ingewonnen informatie over hoe een wet uitgelegd moet worden, welke wet van toepassing is en/of welke ruimte voor maatwerk er in de wet of regeling geboden wordt (dit laatste is met name van belang voor uitvoeringsorganisaties die de wet uitvoeren). In een enkel geval leidt een knelpunt in wet- en regelgeving tot een signaal aan een departement, dat de wet of regeling zelf in praktijk (onbedoelde, ernstig nadelige) gevolgen heeft voor inwoners. Zo'n signaal wordt met name afgegeven als het Loket weet of vermoedt dat het knelpunt in praktijk leidt tot het ontstaan van nieuwe casussen. In praktijk is dit weliswaar in een minderheid van de casussen het geval, maar het oplossen van dit soort knelpunten vergt inzet en vasthoudendheid op alle niveaus, en de impact op burgers is niet zelden groot.

In vergelijking met de rapportage over voorgaande jaren (Stimulansz, 2023) zien we geen opvallende verschuivingen in welke wetten genoemd worden, of het moet zijn dat de Participatiewet voorheen vaker aan de orde was dan nu. Ook uit de inhoudelijke analyses van casuïstiek en leerpunten (zie hoofdstuk 3 en 4) blijkt geen opvallende verschuiving in betrokken

[7] In de 'monitor' waarin het Loket kenmerken van de casuïstiek vastlegt, wordt op dit moment alleen landelijke wet- en regelgeving benoemd, als deze als knellend wordt ervaren. Voor toekomstige rapportage overweegt PMM om ook lokale wet- en regelgeving te registreren, als deze relevant is voor het vastlopen van een casus.

wet- en regelgeving ten opzichte van de jaren voor 2023. In hoofdstuk 4 zien we wel enkele ontwikkelingen in (voorstellen tot aanpassing van) wet- en regelgeving, die effect hebben voor aangemelde casussen – en het ontstaan van nieuwe casussen rond hetzelfde knelpunt.

Als we zien op welke leefgebieden casuïstiek betrekking heeft, dan is het niet verrassend dat de hier genoemde wetten van toepassing zijn bij vastlopende multiproblematiek. Het feit dat wetgeving van toepassing is op een casus wil niet zeggen dat de wet op zichzelf onvoldoende ruimte biedt om een casus op te lossen, of dat wetgeving de (enige) reden is dat een casus vastloopt. Onenigheid tussen organisaties over welke wetgeving van toepassing is, en wie er derhalve verantwoordelijkheid draagt voor het bieden of bekostigen van een oplossing, of een inwoner die 'tussen wal en schip' valt doordat de casus zo complex is dat geen enkele wet volledig uitkomst biedt, komen in de casuïstiek vaker voor dan werkelijk 'knellende wetgeving', in de zin dat wetgeving op zichzelf onvoldoende ruimte biedt om een inwoner of huishouden te helpen. In een enkele casus zien we dat wetgeving weliswaar de bedoelde uitwerking heeft (bv de in 2015 aangescherpte criteria om in aanmerking te komen voor een Wajong-uitkering, maken dat de instroom in de Wajong is verlaagd) maar dat dit tot problemen kan leiden voor inwoners op het vlak van bestaanszekerheid en gezondheid (zie hoofdstuk 4 voor de opvolging van dit signaal door SZW).

2.3 Ingezette interventies: welke instrumenten zijn door het Loket ingezet om beweging te creëren?

In 65% van de casussen volstaat een enkelvoudige interventie van het Maatwerkloket om een casus op te lossen, zodat de professional zelfstandig verder kan. Vaak ook is het een combinatie van interventies die de professional verder helpt. Enkelvoudige interventies zijn bijvoorbeeld informatie ophalen bij het ministerie of een uitvoeringsorganisatie; advies geven bij triage; een indiener koppelen aan een maatwerkfunctionaris van een gemeente of uitvoerder die in het maatwerkregister van PMM is opgenomen; of aan een organisatie/expert in het netwerk van PMM; of een vraag of casus doorzetten naar een ander loket, bv de unit complexe zorgvragen.

Informatie ophalen bij een ministerie wordt het meest genoemd als ingezette interventie, waarbij het Loket de PMM-ambassadeurs bij departementen betrekt om de professional verder te kunnen helpen. Daarnaast wordt 'advies geven' het meest genoemd als ingezette interventies. Hier helpt de brede kennis en expertise van de regievoerders van het Loket, en het uitgebreide netwerk dat het Loket heeft opgebouwd. De derde meest genoemde interventie is een indiener koppelen aan een maatwerkfunctionaris van een gemeente of uitvoeringsorganisatie. Het bij PMM aangesloten netwerk van gemeenten en uitvoerders bewijst hier zijn nut. Eenmaal gekoppeld aan de juiste maatwerkfunctionaris, worden veel casussen op lokaal of regionaal niveau opgelost zonder verdere bemoeienis van het Loket. Ook informatie ophalen bij een uitvoeringsorganisatie wordt meerdere malen als interventie genoemd, vaak in combinatie met informatie ophalen bij een ministerie.

Overigens is advisering bij triage door het Loket (dus het helpen vormgeven en ordenen van de hulpvraag van de indiener) regelmatig – in ruim 1 op de 20 de casussen - afdoende voor een

professional om zelf verder te kunnen met een casus. Meedenken en verder denken (buiten de al gelopen paden) zijn dus behulpzame en effectieve interventies. In de interviews met indieners wordt deze hulp van het Loket vaak genoemd als zeer behulpzaam, al is het maar als bevestiging dat een professional op het juiste spoor zit of alle opties heeft nagelopen. Maatwerkfunctionarissen van gemeenten of uitvoeringsorganisaties bellen ook voor overleg naar het Maatwerkloket zonder dat dit tot het indienen van een casus komt; het sparren en meedenken door het landelijk Loket helpt de lokale maatwerkfunctionaris dus ook. Verder worden genoemd als interventies: het betrekken van een ministerie of uitvoeringsorganisatie, om mee te denken, uitleg te geven of een knelpunt op beleidsniveau te adresseren; agenderen/escaleren bij een ministerie (via de PMM-ambassadeurs aandacht vragen voor systeemknelpunten); de doorzettingsmacht van een ministerie of uitvoerder aanwenden (vaak gaat dit over het bieden van ruimte en rugdekking voor maatwerk).

In hoofdstuk 3 zullen we zien we dat het gezag dat uitgaat van het Loket meer dan eens beweging creëert in een vastgelopen casus, naast andere interventies. Dit geldt bijvoorbeeld als een beleidsmedewerker of jurist van een ministerie een uitspraak doet over hoe een regeling of wetsartikel van toepassing is of toegepast moet worden op een situatie en/of welke partij aan zet is om de casus op te lossen. De informatie die door het Loket wordt gegeven heeft dan gezag die (in de beleving, of daadwerkelijk) boven het gezag van lokale of regionale (of landelijke uitvoering) partijen gaat. Dit wordt niet als zodanig benoemde interventie geregistreerd door de regievoerders van het Maatwerkloket, maar is dus een (wellicht onderschatte) effectieve interventie van het Loket.

2.4 Reflectie

Tot slot van dit hoofdstuk benadrukken we nogmaals dat de hier weergegeven kenmerken van aangemelde casuïstiek, niet te extrapoleren zijn. Er valt te leren uit alle bij het Loket ingediende casuïstiek, maar de kenmerken van de ingediende casuïstiek zeggen niets over de aard of het voorkomen van multiproblematiek in Nederland, noch over de frequentie waarmee professionals vastlopen op bepaalde problematiek. We kunnen slechts kijken naar de casussen die het ‘gehaald hebben’ tot aanmelding bij het Loket, wat op zich steeds vaker gebeurt. Het feit dat het aantal aangemelde casussen omhoog is gegaan ten opzichte van de beginperiode van PMM lijkt logischerwijs toe te schrijven aan de groeiende bekendheid van het Loket en niet aan een toename van multiproblematiek in het land. Daarbij blijft het vermoeden (van de regievoerders van het Loket) dat er slechts een ‘topje van de ijsberg’ bij het Loket wordt ingediend. Niet elke professional en (gemeentelijke) organisatie weet de weg naar het Loket te vinden, of ziet in een schrijnende casus aanleiding om te handelen buiten de gebaande paden, of het hogerop te zoeken voor een oplossing. Missie van PMM en de aangesloten departementen blijft het voortdurend aanmoedigen en faciliteren van werken volgens de bedoeling en het leveren van maatwerk door alle betrokken partijen.

We geven in de verdere rapportage duiding aan de knelpunten waarop casuïstiek vastloopt en welke patronen daarin te onderscheiden zijn (hoofdstuk 3). Daarnaast halen we rode draden uit de

door het Loket gedestilleerde leerpunten en signalen, waaruit we ook lessen trekken voor het systeemleren zelf (hoofdstuk 4 en 5).

3 Oplossen van casuïstiek: knelpunten en werkzame interventies

In dit hoofdstuk analyseren we de knelpunten die uit de casuïstiek naar voren komen: Met welke vragen melden professionals zich bij het Loket? Op welk vlak lopen zij vast? Zijn er veelvoorkomende knelpunten en zo ja, welke zijn dat dan? De typering van de knelpunten die in de casuïstiek te onderscheiden zijn, met praktijkvoorbeelden, bespreken we in paragraaf 3.1. Daarnaast kijken we in dit hoofdstuk naar de interventies van het Loket, die de professional hielpen om een casus opgelost te krijgen (paragraaf 3.2). Op welk vlak wordt er geïntervenieerd? En tot op welk niveau is er een interventie nodig om een casus op te kunnen lossen? We zien dat interventies soms enkelvoudig zijn, d.w.z. alleen gericht op de indienende professional. Bijvoorbeeld door het geven van informatie, doorverwijzen naar een deskundige of een maatwerkfunctionaris van een andere organisatie, of hulp bij triage, waarna de professional verder kan. En dat soms meervoudige interventies op organisatie-, samenwerkings- en/of stelselniveau nodig zijn om tot een oplossing te komen. Bijvoorbeeld het samen met de PMM-ambassadeur van een departement uitpluizen welke regeling of wet van toepassing is, en welke partij daarmee aan zet is om te handelen of een aanpak te bekostigen; of overleg organiseren tussen betrokken partijen om tot een gedragen gezamenlijke aanpak te komen; tot aan op departementaal niveau het signaal afgeven dat wetgeving veelvuldig of op ernstige wijze tot - onbedoelde - nadelige gevolgen leidt voor inwoners. Tot slot bespreken we enkele casussen die ook na tussenkomst van PMM niet tot een goed einde zijn gebracht en wat daarvan de reden is.

3.1 Typen knelpunten met voorbeelden uit de casuïstiek

Welke soorten knelpunten veroorzaken dat casuïstiek niet door professionals op lokaal of regionaal niveau kan worden opgelost, en wordt aangemeld bij het Loket? We gebruiken daarvoor een indeling van knelpunten naar de reden waarom een professional er niet in slaagt om maatwerk te leveren en zodoende een burger adequaat te helpen. Dat kan zijn, een:

- Knelpunt op het vlak van kennis en kunde van de individuele professional en/of organisatie;
- Knelpunt op het vlak van (domeinoverstijgende) samenwerking binnen of tussen organisaties;
- Knelpunt in de communicatie tussen professionals of organisaties, inclusief de houding en het gedrag die nodig zijn om te signaleren dat maatwerk nodig is en zich hiervoor in te zetten;
- Knelpunt in de ICT;
- Knelpunt op het vlak van wet- en regelgeving.

Hierbij zij opgemerkt dat niet altijd precies aan te wijzen is wat het bepalende knelpunt is waarop een casus vastloopt. Vaak is er in een casus sprake van knelpunten op meerdere vlakken, die bovendien interacteren met elkaar. Daarom kiezen we er in deze rapportage voor om niet te

kwantificeren hoe vaak bepaalde knelpunten voorkomen, maar vooral inhoudelijk (kwalitatief) duiding te geven aan knelpunten, en deze te illustreren met casusbeschrijvingen.

3.1.1. Knelpunt op het vlak van kennis en kunde van de professional en/of organisatie

In de casuïstiek zien we geregeld dat de professional vastloopt in het oplossen van een casus omdat de indiener van de casus onvoldoende op de hoogte is van de wet- en regelgeving en/of niet het overzicht heeft over het netwerk of de beschikking of toegang tot de informatiebronnen om de casus op te lossen. Wat ook opvalt is dat een professional op het moment van indienen bij het Loket vaak al diverse informatiebronnen heeft geraadpleegd, maar niet de juiste (of tegenstrijdige) informatie heeft gevonden, of dat er interpretatieverschillen zijn tussen partijen.

Als we afgaan op de interventies die behulpzaam zijn gebleken om de casus op te lossen, kunnen we inschatten dat in meer dan de helft van de door het Loket behandelde casussen sprake is van vastlopen van een casus (mede) doordat de professional niet beschikt over de benodigde kennis, kunde en/of kennis van de sociale kaart danwel de relevante informatiebronnen om een casus op te lossen.

De gemeente als spin in het web

Een inwoner heeft ernstige psychische problemen. Hij wantrouwt de overheid en heeft zijn WIA-uitkering bij het UWV stopgezet. Hierdoor heeft hij geen inkomen meer en betaalt hij de huur niet. Een huisuitzetting dreigt. De wijkteammedewerker vraagt of de gemeente ambtshalve een bijstandsuitkering kan toekennen om huisuitzetting te voorkomen. Er loopt ook een aanvraag voor een zorgmachtiging. Een ambtshalve toekenning kan in dit geval niet.

Het advies van het loket is om in contact te treden met de verhuurder en van een vrij budget een betaling voor de achterstallige huur te doen. Ondertussen loopt ook het contact tussen gemeente en UWV. De zorgmachtiging wordt afgegeven. Via de zorginstelling zou er bewind aangevraagd kunnen worden, maar dat blijkt niet nodig. De medicatie slaat aan, en meneer geeft toestemming gegevens met het UWV te delen. Het UWV zet de aanvraag voor herleving van de WIA in werking. Ondertussen verstrekt de gemeente bijstand, wordt huisuitzetting voorkomen en wordt er gewerkt aan de schuldenproblematiek. De gemeente signaleert en coördineert, zodat de inwoner geholpen wordt met hulp van alle betrokken partijen.

Het Loket wordt in deze gevallen benaderd omdat de professional wil checken of zij de juiste aanpak heeft gekozen om een inwoner te helpen, of er nog andere mogelijkheden zijn, of zij andere organisaties kan betrekken of op hun verantwoordelijkheid kan aanspreken voor het oplossen van een casus. Soms zoekt de professional bevestiging van de gekozen aanpak, of steun voor de gebruikte argumentatie. Soms ontbreekt eenvoudigweg kennis van de sociale kaart, expertise over specifieke (complexe) problematiek of van bepaalde groepen waar een professional niet op dagelijkse basis mee van doen heeft. Ook komt het voor dat een professional vanuit een bepaald perspectief naar een casus kijkt, vanuit de eigen organisatie of het eigen domein geredeneerd, en over het hoofd ziet dat er nog andere perspectieven zijn waarmee naar de casus

gekeken kan worden waarbij wellicht andere partijen betrokken kunnen worden of andere regelingen van toepassing zijn.

Verbreden van het perspectief

Een medewerker van een gemeente belt met het maatwerkloket. Ze heeft meerdere opties voor tijdelijk verblijf aangeboden aan cliënte bij wie een licht verstandelijke beperking wordt vermoed. De client wijst elk aanbod af, omdat ze zegt zich niet veilig te voelen in de aangeboden instelling. De professional spant zich in om alternatieven te vinden, maar vraagt zich af hoe ver ze kan of moet gaan om mevrouw tegemoet te komen. Na een gesprek met het maatwerkloket, lukt het om een breder perspectief in te nemen, en het gesprek te voeren met de cliënte over wat veiligheid precies betekent voor deze mevrouw en wat een goede verblijfsplek zou zijn in de ogen van de cliënt.

Er zijn ook situaties die zo weinig voorkomen, dat een professional niet bekend is met een regeling die wel degelijk bestaat om een casus op te lossen. Dat zien we bijvoorbeeld bij de regelingen Onverzekerbare Vreemdelingen (OVV) en de Subsidieregeling voor medisch noodzakelijk zorg aan Onverzekerden (SOV), die beide door het CAK worden uitgevoerd. Het CAK biedt hierover informatie op haar website, maar hoewel de regeling meer bekendheid heeft gekregen door de komst van Oekraïense vluchtelingen, blijft het voor veel professionals een veelal onbekende en daardoor niet benutte regeling. De casus waarin dit speelde, werd opgelost doordat het Loket kon verwijzen naar het CAK. Dit is een voorbeeld van een knelpunt dat op het vlak van kennis en kunde ligt, waarbij de vraag gesteld kan worden hoeveel parate kennis en kunde van een professional verwacht kan worden. Een oplossing blijkt binnen bestaande wet- en regelgeving vaak goed mogelijk, maar is voor de professional die slechts incidenteel met een bepaald geval van doen heeft, niet eenvoudig te vinden en toe te passen.

Welke regeling is van toepassing?

Een man heeft een verblijfsstatus in Nederland, op grond van zijn huwelijk met een Nederlandse partner. Doordat hij scheidt van zijn vrouw, vervalt echter dit recht op verblijf. Wegens ernstige psychiatrische klachten wordt de man opgevangen in een instelling. Hij krijgt om medische redenen uitstel van vertrek. De gemeente betaalt de kosten van zijn verblijf in deze instelling en vraagt zich af of dit terecht is; de man zou zonder psychische klachten in een AZC verblijven op kosten van het Rijk, in afwachting van zijn uitzetting. De door het Loket geraadpleegde beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid licht toe dat er geen vergoeding vanuit het Rijk mogelijk is, zolang de artikel 64 procedure loopt (uitstel van vertrek). De regeling medische zorg asielzoekers (JenV) is alleen van toepassing als de man een asielaanvraag heeft aangediend, wat niet het geval is. En de subsidieregeling onverzekerde vreemdelingen (VWS) is alleen van toepassing op zorgkosten, en daar valt deze opvang niet onder. Kortom, de situatie van de man is zodanig dat geen enkele regeling van toepassing lijkt. Ondertussen heeft de man opvang en zorg nodig, waarvoor de gemeente zich verantwoordelijk stelt en ook betaalt. De uitkomst van de artikel 64 procedure bepaalt achteraf of de kosten voor verblijf terecht voor rekening van de gemeente komen of niet. In dat laatste geval worden de kosten van de gemeente met terugwerkende kracht betaald door het Rijk.

Een knelpunt dat we in deze categorie met name willen noemen omdat dit veelvuldig terugkomt in de casuïstiek, is het **spanningsveld – of het gat, zoals dit ervaren wordt - tussen het vrijwillig en het gedwongen kader** en de zoektocht om in het juiste kader de best passende zorg te organiseren. De wet kent (terecht) strikte voorwaarden voor het opleggen van gedwongen zorg, maar gemeenten hebben vaak (eveneens terecht) zeer ernstige zorgen over een inwoner waarvoor zorg in het vrijwillig kader geen oplossing biedt maar waarbij niet voldaan is aan de voorwaarden voor gedwongen kader. Gemeenten zitten vaak met de handen in het haar omdat zorg geweigerd wordt, of omdat de zorg in het vrijwillig kader niet passend is voor de betreffende problematiek. Het Loket denkt in zulke gevallen mee of er opties zijn die de professional over het hoofd heeft gezien en helpt de professional en de gemeente om een gekozen aanpak (juridisch) te kunnen ondersteunen en verantwoorden. Zoals een indiener van zo'n casus vertelt:

"Het ging om een verslaafde, dakloze vrouw, die zwanger was. Het kind werd meteen na de geboorte onder toezicht gesteld. De vraag aan het Loket was vooral: hoe zit het juridisch met de rechten van het ongeboren kind versus die van de moeder, als ze zwanger is? Wij wilden graag weten hoe we recht konden doen aan de belangen van het ongeboren kind, en hoever we daarin mochten gaan in relatie met de moeder. We willen alles uit de kast trekken, maar willen ook kunnen verantwoorden wat we doen of nalaten. Wij merkten in dit geval dat het Openbaar Ministerie anders keek dan de Raad voor de Kinderbescherming. De RvdK hield het perspectief en belang van het kind in het oog, het OM woog begrijpelijkerwijs de rechten van de moeder zwaar mee. Het is dan heel prettig om met kennis van het ministerie te kunnen handelen [in casu hebben zowel VWS als JenV meegedacht, red.]. Voor ons werd bevestigd: de rechten van het ongeboren kind wegen in dit geval zwaarder. Daarom konden we een zorgmachtiging regelen voor de moeder. En we vroegen ons af, kun je ook iets met gedwongen anticonceptie, om te voorkomen dat deze vrouw opnieuw een kind krijgt? Het antwoord was heel eenduidig: nee. Oei, je hoopt niet dat er nog meer kinderen komen! Maar het was wel een heel prettig toetsingskader. Zitten we op de goede weg, zien we niks over het hoofd, en de route die we lopen, kan die en mag die?"

Casussen waarbij dit spanningsveld tussen vrijwillig en gedwongen kader opspeelt, worden door het Loket voorgelegd aan de beleidsverantwoordelijke departementen, met het signaal dat dit in de praktijk voor soms onoverkomelijke problemen zorgt. Dit knelpunt met betrekking tot casuïstiek op het vlak van vrijwillig en gedwongen kader is bekend en heeft ook de aandacht van beleidsverantwoordelijke ministeries (zie hoofdstuk 4), maar de worsteling die het in praktijk oplevert om de juiste zorg te bieden aan kwetsbare inwoners (die geregeld ook een risico vormen voor of overlast geven in de omgeving) is hiermee niet ondervangen.

Tot slot komen er op het vlak van knelpunten m.b.t. kennis en kunde van de professional casussen voor waarbij wet- en regelgeving knellend lijkt, maar dit in feite niet is omdat de wet wel degelijk mogelijkheden biedt een inwoner te helpen en bepaalt wie de oplossing dient te financieren. Uit de casuïstiek blijkt echter dat het voor een professional in de uitvoering soms erg moeilijk is om vast te stellen welke van de vele regelingen (die bovendien onder verschillende ministeries kunnen vallen) aan bod zijn om benodigde zorg te financieren. Het Loket vraagt departementen geregeld mee te denken over welke regeling in het specifieke geval voorliggend is, en faciliteert waar nodig interdepartementaal overleg om uitsluitsel te kunnen bieden aan de professional.

Welke regeling is van toepassing?

Er ontstaat discussie tussen de gemeente en een zorginstelling, over de plaatsing van een 18+ jongere met een jeugdreclasseringsmaatregel. De instelling heeft de opdracht te plaatsen op een passende voorziening/instelling voor beschermd wonen. De geschikte zorginstelling voor beschermd wonen kan de jongere echter niet plaatsen, de financiering is het probleem. De gemeente geeft geen beschermd wonen-indicatie af, want de Jeugdwet is voorliggend. De instelling plaatst echter niet op basis van de Jeugdwet, omdat zij niet zou voldoen aan de daarvoor wettelijk gestelde eisen en verplichtingen. Na navraag door het Loket blijkt in geval van een beschermd wonen-plaatsing met jeugdreclassering, voor de uitvoering van bijzondere voorwaarden binnen jeugdstrafrechtelijk kader de Jeugdwet voorliggend, ook voor een 18+ jongere. De Jeugdwet geeft eveneens ruimte om onder voorwaarden en met degelijke verantwoording af te wijken van het kwaliteitskader. Uiteindelijk plaatst de instelling de jongere.

De indiener van de casus: *"Zonder PMM waren we daar nooit uitgekomen, wij hebben die kennis niet in handen en dan wordt het toch het ene woord tegen het ander. Een eenduidig antwoord vanuit het ministerie hielp, daar is wel enige tijd overheen gegaan. Maar binnen een acceptabele termijn kwamen we wel tot een goede oplossing."*

3.1.2 Knelpunt op het vlak van (domeinoverstijgende) samenwerking

In de ingediende casuïstiek is geregeld sprake van een knelpunt op het vlak van (domeinoverstijgende) samenwerking binnen of tussen organisaties. Op dit vlak zien we dat verschillende partijen (gemeenten, uitvoeringsorganisaties, maar ook zorgkantoren of zorgverzekeraars) onvoldoende samenwerken, elkaar niet (tijdig) weten te vinden of onvoldoende met elkaar schakelen wanneer een casus stagneert. Ook speelt mee dat organisaties zich onvoldoende bewust zijn van (of zicht hebben op) het effect van hun keuzes op een ander domein. Een tweede variant is dat inbrengers niet het mandaat, de rugdekking of doorzettingsmacht hebben in de eigen organisatie om maatwerk te leveren en de casus op te lossen. Of niet de overtuigingskracht of het gezag hebben, om een andere organisatie te bewegen bij te dragen aan een oplossing. Een derde variant van vastlopen op het vlak van samenwerking is, dat er onvoldoende eigenaarschap wordt ervaren of genomen door organisaties, waardoor geen enkele partij de verantwoordelijkheid op zich neemt om een casus op te lossen. Dat kan zijn omdat de verdeling van verantwoordelijkheden onvoldoende helder is in de stelselafspraken of omdat er een verschil van inzicht is over welke organisatie (financieel) verantwoordelijk is voor de oplossing van de casus.

Tussen twee regelingen: wie biedt de zorg en wie betaalt?

De noodzakelijke zorg op school voor een meisje met Diabetes en Coeliakie (glutenintolerantie) kan niet goed worden ingeregeld omdat er sprake is van zowel medische als niet-medische zorg. De zorg is 'opgesplitst' over verschillende regelingen, waardoor onenigheid ontstaat over de financiering en de uitvoering van de zorg. De zorgverzekeraar vergoedt de medische zorg (het toedienen van insuline op school), maar niet de volgens de diabetes-arts noodzakelijke begeleiding bij eet-momenten. De gemeente financiert de begeleiding en monitoring tijdens eetmomenten op school uit de Jeugdwet, maar vergoedt niet de medische zorg. Meer dan één zorgverlener op school is niet wenselijk en eigenlijk ook niet nodig - tot voor kort was de moeder van het meisje dagelijks een uur aanwezig bij eetmomenten op school, en dit was voldoende. Geen van de benaderde zorgaanbieders wil echter zowel de medische als niet-medische zorg bieden. Door het Loket wordt tot op het niveau van ministeries uitgezocht onder welke regeling de zorg nu precies valt, en dit blijkt grotendeels onder de Jeugdwet te zijn, waardoor de gemeente verantwoordelijk is en niet de zorgverzekeraar. Als eenmaal duidelijk is onder welke regeling de zorgvraag valt, en daarmee ook duidelijk is wie betaalt, lukt het de gemeente om met behulp van het buurtteam de passende zorg voor het meisje te organiseren.

Als er sprake is van een knelpunt op het vlak van (domeinoverstijgende) samenwerking binnen of tussen organisaties, valt op dat het knelpunt vaak een combinatie is van de vraag welke wet- of regelgeving van toepassing is op de casus, gepaard aan de vraag welke organisatie verantwoordelijk is om een oplossing te financieren. In dergelijke casussen ontstaat er een knelpunt op het vlak van kennis en kunde van de professional én op het vlak van samenwerking tussen betrokken partijen. In veel casussen zien we dat een gemeente en een andere partij (een andere gemeente, een uitvoeringsorganisatie, een zorgkantoor, zorgaanbieder, zorgverzekeraar) van inzicht verschillen over wie aan zet is om een burger te helpen, op grond van welke regeling of wet, en daarmee om de aanpak te financieren. Wat opvalt bij de interventies die het Loket doet in dergelijke casussen, is dat er veel uitzoekwerk en daarmee tijd nodig is, ook bij de betrokken departementen, om de juiste informatie te vinden. Dit laat enerzijds zien dat aangemelde casussen vaak zo complex zijn, dat de systeemwereld logischerwijs niet naadloos aansluit bij wat er in de leefwereld nodig is; maar toont anderzijds ook dat de systeemwereld – het stelsel van wet- en regelgeving – op zichzelf complex is, waarbij ook een beleidsverantwoordelijk departement niet altijd snel en/of eenduidig kan vaststellen wat de juiste route is. Daarnaast valt op dat het sociaal domein verkokerd georganiseerd is, waardoor een relatief eenvoudige hulpvraag (zoals die van de

Wie betaalt?

In het geval van een gezin dat hulp vraagt van Jeugdzorg, ontstaat de vraag wie deze zorg vergoedt; de professional van Jeugdzorg neemt contact op met het Loket. Omdat het gezin dakloos is en in geen enkele gemeente ingeschreven staat, is er geen gemeente die zich verantwoordelijk wil stellen voor de kosten. De regievoerder van het Loket legt contact met de maatwerkfunctionaris in de gemeente waar het gezin verblijft, en komt erachter dat het wijkteam en de Raad van de Kinderbescherming al betrokken zijn. De betreffende gemeente (waar het gezin ook als laatste verbleef) schrijft het gezin in, en neemt de kosten van de Jeugdzorg op zich. De indiener van de casus, de betrokken hulpverlener van Jeugdzorg, vertelt: *"Toen ging het balletje rollen, casus opgelost. Als het Loket erbij komt, dan gaat het wel lopen, anders blijft iedereen de bal doorspelen."*

hierboven beschreven situatie waarbij een meisje een uur per dag begeleiding op school nodig heeft) tot gesteggel leidt tussen organisaties over wie deze zorg kan bieden en moet bekostigen.

Een andersoortig knelpunt op het vlak van de samenwerking tussen organisaties, is dat de professional onvoldoende mandaat vanuit de eigen organisatie heeft om een casus opgelost te krijgen, of onvoldoende gezag heeft in een multidisciplinair overleg tussen professionals of met een andere (uitvoerings)organisatie om de bal op de juiste plek te krijgen. Het Loket wordt dan benaderd met de vraag of de professional de juiste argumentatie heeft gevolgd, de wet of regeling correct heeft geïnterpreteerd, en op grond van dat oordeel de juiste organisatie verantwoordelijk houdt voor een oplossing. Het is dus vooral een vraag om bevestiging of steun. De informatie die het Loket geeft, veelal na navraag bij het verantwoordelijke departement, helpt dan om beweging te krijgen in een casus.

Wie is verantwoordelijk?
Een huisarts weigert nog langer zorg te bieden, nadat een patiënt zich meerdere malen agressief heeft geuit. De patiënt heeft vanwege een ernstige medische aandoening dringend huisartsenzorg nodig. Het Loket wint over de casus informatie in bij VWS en achterhaalt dat de zorgverzekeraar verplicht is de huisartszorg te regelen. De indiener van de casus kan verder, nu ze weet wie er verantwoordelijk is.

Naar aanleiding van een casus waarbij een inwoner in financiële problemen kwam, omdat noodzakelijke zelfzorgmedicatie niet vergoed werd door de zorgverzekeraar, vertelt de maatwerkfunctionaris van de gemeente die de casus voorlegde:

> *"[De informatie die gegeven is door het Loket] was erg helpend om de gemeente in beweging te krijgen. Het helpt omdat er gezag vanuit gaat. Wij proberen natuurlijk ook om alle partijen aan tafel te krijgen, maar uiteindelijk hebben we geen bevoegdheid of mandaat om te zeggen, en zo gaan we het nu doen. Met de back-up en nauwkeurige informatie van het Loket lukte dat wel. Ik had eigenlijk dezelfde redenering en argumenten, maar daar kreeg ik het aanvankelijk niet mee voor elkaar. […] Ik heb zelf geleerd: enerzijds de situatie meer uitdiepen en alle stapjes in de redenering goed volgen, zodat je sterk staat in je argument. Maar ten tweede, en dat was het belangrijkste hier: ook eerder opschalen. Het gezag van de jurist op landelijk niveau [door het Loket geraadpleegd bij het ministerie van VWS] hielp echt. De gemeente en de zorgverzekeraar bleven aanvankelijk naar elkaar wijzen en er kwam geen gezamenlijk gesprek tot stand. Toen het loket aangaf dat de zorgverzekeraar niet verantwoordelijk is, en de gemeente haar ruimte kan pakken door bijzondere bijstand toe te kennen, lukte het wel."*

Dit voorbeeld laat zien, dat ook samenwerking binnen een en dezelfde organisatie (de gemeente) niet altijd vanzelfsprekend is. Het doorbraakteam van de gemeente had hier moeite om zonder de juiste informatie vanuit het ministerie (over de vergoeding van zelfzorgmedicatie) de gemeente te bewegen bijzondere bijstand te verlenen. In de casuïstiek zien we ook voorbeelden van spanning tussen twee afdelingen van een en dezelfde gemeente, over wie aan zet is en uit welk budget een oplossing bekostigd wordt.

Gemeentelijke maatwerkteams kunnen een voortrekkersrol spelen in het bevorderen van domeinoverstijgende samenwerking, maar op grond van de ingediende casuïstiek wordt duidelijk dat het Loket hierin ook een belangrijke rol heeft door haar positie in het netwerk en ingangen bij de bij PMM aangesloten gemeenten, uitvoeringsorganisaties en departementen.

Alle partijen aan tafel

Een jonge vrouw woont met haar kind in Nederland. De vader van het kind woont in België. De vrouw ontvangt een bijstandsuitkering, kinderbijslag en het kindgebonden budget van de dienst Toeslagen. In België is er ook recht op Belgische kinderbijslag. Er zijn hierover internationale afspraken. Aangezien de man werk heeft, is België het land dat de kindregeling betaalt. Als die informatie bekend wordt bij de SVB draaien ze een aantal jaren terug. België moet de kinderbijslag betalen en de SVB betaalt het verschil tussen de Nederlandse kindregelingen (kinderbijslag en kindgebonden budget) en de Belgische kindregeling. Dit leidt tot een forse nabetaling. Later wordt het kindgebonden budget over diezelfde periode door de dienst Toeslagen teruggevorderd. In deze situatie betaalt de SVB namelijk de toeslag uit. De situatie verandert weer als mevrouw in plaats van een uitkering, inkomen uit werk heeft. Dan betaalt Nederland de kinderbijslag en valt ze weer in het 'reguliere' systeem. Voor haar BBL opleiding (leer-werk combinatie) vindt zij een werkgever en krijgt zij een arbeidsovereenkomst. Helaas wordt de arbeidsovereenkomst ontbonden, waarna ze opnieuw op zoek moet naar werk. Bij de wijzigende arbeidssituatie past de SVB steeds een nieuwe behandelsoort toe, waardoor de hoogte van het uitgekeerde bedrag steeds wijzigt. Mevrouw raakt het overzicht over de navorderingen en uitbetalingen kwijt, verkeert in onzekerheid over haar inkomen en heeft financiële problemen, onder meer door de schuld bij de belastingdienst.

De maatwerkfunctionaris van de gemeente roept de hulp in van het Loket. Met de hulp van het Loket worden de partijen bij elkaar gebracht: via Teams wordt een aantal keer overlegd en meer uitleg verschaft over de verschillende regelingen. De Belastingdienst stopt de invorderingen nadat duidelijk is hoe de vork in de steel zit, de SVB blijft de kinderbijslag betalen en handhaaft de behandelsoort in afwachting van de nieuwe werkplek. Voor de overige schulden wordt door de gemeente het Kansfonds voor jongeren in gezet.

De maatwerkfunctionaris van de gemeente die deze casus indiende, vertelt:

> *"De financiële situatie van mevrouw is niet echt verbeterd, hoewel ze inmiddels schuldenvrij is. Maar het geharrewar tussen instanties is opgelost, waardoor ze niet meer steeds in onzekerheid zit. Zonder het maatwerkloket was het nooit gelukt al die partijen om tafel te krijgen en samen te werken.".*

Een ander voorbeeld van knelpunten op het vlak van domeinoverstijgende samenwerking, is casuïstiek waarbij meerdere partijen betrokken zijn, die elk met het perspectief van de eigen organisatie en vanuit het eigen domein hulp bieden aan een huishouden of inwoner, maar het niet komt tot een integrale aanpak. Hoewel elke partij zich met de beste bedoelingen inspant, fietsen ze elkaar (en de betrokkenen) in de wielen door elkaars perspectieven onvoldoende te delen. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de casus van een vechtscheiding, waar jeugdzorg het belang van de kinderen als focus had, terwijl de sociaal raadsvrouw van de gemeente zag dat de inkomenszekerheid van moeder in het gedrang kwam. Het financiële aspect was bij jeugdzorg niet in beeld, terwijl de poging om te voorzien in inkomenszekerheid voor de moeder (door bij de SVB

een verzoek in te dienen de kinderbijslag op haar naam te krijgen) leidde tot escalatie van het conflict tussen de scheidende ouders. De sociaal raadsvrouw die de casus indiende vertelt:

> *"Bij de beschermingstafel staat het belang van de kinderen voorop. De Raad van de Kinderbescherming probeert daar vooral de ouders op een lijn te krijgen voor een ouderschapsplan. Dat begrijp ik heel goed, maar het financiële plaatje kwam niet op tafel, terwijl dat ook deel uitmaakte van het conflict tussen de ouders, en bovendien de kinderen schaadde, door de financiële problemen van de moeder. Ik heb geprobeerd dat in te brengen, maar ik werd bij de beschermingstafel niet gezien als iemand die professionele inbreng heeft. De moeder trok uiteindelijk haar verzoek bij de SVB in, om hoofdaanvrager voor de kinderbijslag te worden, om de scheiding niet nog verder te laten escaleren."*

Samenwerking tussen verschillende partijen die betrokken zijn bij een huishouden, komt niet altijd vanzelfsprekend tot stand, en als dit niet goed loopt leidt dit niet zelden tot vastlopen van casuïstiek, met alle gevolgen voor een inwoner of huishouden van dien. Oplossen van dergelijke casussen vergt dat professionals over de grenzen van hun eigen domein heen kijken, elkaar actief opzoeken en elkaars perspectief meewegen, en gericht zijn op samenwerking over de grenzen van afdelingen, organisaties en domeinen heen. Dit is een mind-set die volgens de regievoerders van het Loket steeds vaker gezien wordt in de praktijk, en ook wordt bekrachtigd in maatwerkplaatsen en door maatwerkfunctionarissen van gemeenten, landelijke uitvoerders en departementen. Het Loket is geregeld de smeerolie om dit soort domeinoverstijgende samenwerking te bevorderen, waarna de professional een casus in overleg met andere betrokken partijen kan oplossen.

3.1.3 Knelpunt in de communicatie

Knelpunten in de communicatie lijken op knelpunten in de samenwerking, maar betreffen toch een knelpunt dat we apart willen benoemen. Een professional loopt in dit geval vast bij het oplossen van een casus door storingen in de communicatie of gebrekkige informatievoorziening en -uitwisseling tussen organisaties. Informatie is voor verschillende uitleg vatbaar, onduidelijk of niet goed te vinden voor de professional. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een vraag over de identificatieplicht in de zorg: die geldt vanaf de geboorte, terwijl identificatieplicht in het algemeen geldt vanaf 14 jaar. Het laatste wordt door de rijksoverheid duidelijk gecommuniceerd via meerdere kanalen, maar het feit dat in de zorg een andere verplichting geldt, was niet eenvoudig te achterhalen door de professional die de vraag voorlegde aan het Loket. Inmiddels is de informatievoorziening over de identificatieplicht in de zorg verbeterd. Een ander voorbeeld van vastlopen in een casus op het vlak van communicatie is een casus waarin de indienende professional de weg niet kon vinden naar het Bovenregionale Expertise Netwerk. Na indiening van de vraag bij het Loket, bleek dat de contactgegevens op de website verouderd waren. Andersom komt het ook voor dat professionals de weg naar gemeenten niet weten te vinden. Dat was het geval bij een gezinsvoogd, die een passende plek zocht voor 2 kinderen, en niet op de hoogte was van de verantwoordelijkheid van de gemeente om deze zorg te regelen. In dit soort situaties kan

meer, toegankelijker of gerichtere informatievoorziening uitkomst bieden, naast een verbetering van de communicatie en informatie-uitwisseling tussen partijen.

3.1.4 Knelpunt in de ICT

Bij knelpunten in de ICT gaat het om casussen die niet worden opgelost omdat de uitzondering of afwijking van de standaard werkwijze niet kan worden doorgevoerd in de benodigde systemen; omdat systemen niet aan elkaar gekoppeld zijn of er geen gegevensuitwisseling kan plaatsvinden tussen systemen. Ook komt het voor dat gegevens in verschillende systemen op een andere manier wordt vastgelegd, waardoor een organisatie niet of te laat over de correcte informatie beschikt, wat nadelige gevolgen heeft voor de getroffen inwoner. Hoewel we knelpunten op het vlak van ICT niet veel zien in de casuïstiek, betreft dit vaak wel een knelpunt dat grotere groepen in de samenleving treft, en tot fikse problemen kan leiden voor betrokkenen. De in casuïstiek geconstateerde knelpunten in de ICT hebben dan ook elke keer geleid tot het doorgeven van signalen aan de verantwoordelijke ministeries (zie hoofdstuk 4). We zien ook dat knelpunten in de ICT een lange adem vergen en grote betrokkenheid en bereidheid om een oplossing te zoeken bij verschillende organisaties. Zo is er de in hoofdstuk 4 beschreven casus, waarbij een gedupeerde van de Toeslagen-affaire, die haar schulden had afbetaald met de door de overheid verstrekte compensatie van €30.000,- (wat later niet nodig bleek), dit bedrag niet meer kon terugkrijgen na kwijtschelding van de schulden; eenvoudigweg omdat een vinkje in een systeem niet handmatig kon worden uitgezet. Tussenkomst van het Loket leidde tot betrokkenheid van de Ketencoördinator Integrale Aanpak Publieke Schulden, waarna het uiteindelijk met vereende inspanningen lukte het vinkje uit te zetten en de inwoner te helpen.

'Kind-huwelijk' niet geregistreerd in BRP, met gevolgen voor terug te betalen studiefinanciering[8]

Een Eritrese student kreeg te maken met een terugvordering van de eenoudertoeslag op de studiefinanciering, wat haar een schuld van 8000 euro opleverde. DUO had bij een reguliere controle in de BRP namelijk vastgesteld dat mevrouw gehuwd was. Mevrouw is toen zij minderjarig was gehuwd in het land van herkomst. Toen zij als minderjarige in Nederland asiel kreeg, is het huwelijk echter niet geregistreerd. De wet tegengaan huwelijksdwang staat registratie niet toe. Omdat DUO bij de toekenning van de studiefinanciering gebruik maakt van de gegevens die in de BRP staan, had DUO destijds aangenomen dat de studente recht had op studiefinanciering voor een alleenstaande ouder. Toen later het huwelijk wel zichtbaar werd in de systemen (op het moment dat de studente meerderjarig werd) verviel met terugwerkende kracht het recht op de alleenstaande-oudertoeslag. Op (herhaalde, schriftelijke) verzoeken van DUO om informatie reageerde mevrouw niet, waarna DUO overging tot terugvordering.

[8] De hier beschreven casus is m.b.t. de terugvordering tot een oplossing gekomen, doordat DUO maatwerk heeft geleverd. Het systeem-knelpunt in de registratie van kind-huwelijken in het BRP is echter in 2023 nog niet opgelost (zie hoofdstuk 4). Dit probleem gaat zelfs zo ver, dat het kind van de in deze casus betrokken vrouw niet de naam van de Nederlandse vader kreeg, maar die van de Eritrese 'echtgenoot'. Daardoor kreeg het kind niet de Nederlandse identiteit. De wijze van registratie van kind-huwelijken in het BRP heeft dus verstrekkende consequenties voor betrokkenen.

Knelpunten op het vlak van ICT liggen buiten de invloedsfeer van de professional, en ook aanmelding bij het Loket leidt doorgaans niet binnen korte termijn tot een oplossing van de betreffende casussen. Het indienen van dergelijke casuïstiek, en afgeven van signalen aan departementen m.b.t. deze knelpunten, helpt de overheid om zicht te krijgen op dit soort knelpunten en de soms vergaande nadelige gevolgen ervan, en is dus in het kader van systeemleren wel degelijk van groot belang. Voor het oplossen van de casussen zelf, is samenwerking en informatie-uitwisseling tussen organisaties en de bereidheid tot het leveren van maatwerk helpend om tot een oplossing te komen, in afwachting van systeem-oplossingen. Een moeilijkheid is, dat in de tussentijd steeds nieuwe gevallen kunnen ontstaan door dezelfde knelpunten.

3.1.5 Knelpunt op het vlak van wet- en regelgeving

De vijfde en laatste categorie van knelpunten die we onderscheiden in de casuïstiek betreft knelpunten op het vlak van wet- en regelgeving. Knelpunten op het vlak van wet- en regelgeving komen in verschillende vormen voor:

- er is sprake van een uitzonderlijke situatie, die met bestaande wet- en regelgeving niet geadresseerd kan worden;
- er is sprake van een situatie die niet is voorzien in wetgeving of beleid, waardoor de uitkomst van de wet of het beleid (onbedoeld) nadelig is voor de inwoner;
- er is onduidelijkheid over de interpretatie van wet- en regelgeving;
- er is onduidelijkheid of en onder welke condities kan worden afgeweken van geldende wetten en beleidsregels;
- wet- en regelgeving staat de noodzakelijke gegevensdeling in de weg, die nodig is om tot een oplossing te komen.

Wat opvalt in de casuïstiek is dat professionals geregeld aan lopen tegen knelpunten op het vlak van wet- en regelgeving, niet omdat de wet of regeling (zoals later blijkt) niet voorziet in de oplossing van een casus, maar omdat het voor de professional niet te achterhalen is hoe de wet precies in elkaar zit, of toegepast moet worden om een casus op te lossen, of omdat de wet- en regelgeving niet geheel passend is om in de leefwereld van inwoners het goede te kunnen doen. Uit de lange looptijd van dergelijke casussen blijkt dat het ook voor het Loket en de PMM-ambassadeurs bij departementen, en soms ook voor de door hen geraadpleegde beleidsmedewerkers en juristen moeilijk en tijdrovend is om te achterhalen wat precies de geëigende aanpak op grond van de wet is. Dit laat zien dat het een professional moeilijk verweten kan worden dat ze de kennis ontbeert om vaak zeer complexe wetgeving te doorgronden en zo toe te passen dat een inwoner geholpen kan worden.

Daarnaast zien we in de casuïstiek dat de leefwereld van de inwoner (en daarmee die van de professional) nou eenmaal niet een-op-een aansluit bij wet en regelgeving. Wetgeving is logischerwijs ontworpen om in de meest voorkomende gevallen uitsluitsel te bieden. Maar de werkelijkheid kent altijd casussen die uitzonderlijk zijn, en daardoor bij behandeling net buiten de boot vallen. Een voorbeeld is de casus van een meisje dat geen recht heeft op een stemtolkvoorziening, terwijl het door een lichamelijk beperking niet kan communiceren en daardoor niet kan meedoen in de

maatschappij. Wettelijk kunnen tolkenvoorzieningen echter uitsluitend worden toegekend aan mensen met een auditieve beperking. Hoewel het UWV, dat deze wet uitvoert, een uitzonderingsbevoegdheid heeft, is bij een eerder vergelijkbaar geval geoordeeld dat dit geen precedentwerking mag hebben. De professional die de noodzakelijke hulp wil bieden aan het kind, en meent dat hier het handelen in strijd is met de bedoeling van de wet, loopt vast. De casus is opgelost, doordat het UWV toch – voorlopig- de tolkenvoorziening toekent, in afwachting van de uitspraak van een interdepartementale werkgroep, die zich buigt over een eventuele aanpassing van de regeling of verruiming van de afwijkingsbevoegdheid.

Maatwerk zal dus nodig blijven, en het Loket speelt een essentiële rol in het faciliteren, ondersteunen en aanjagen van maatwerk op lokaal en regionaal niveau. Op niveau van het Rijk worden door het Loket signalen afgegeven, als maatwerk gehinderd wordt door wet- en regelgeving, of door hardheden in de wet (zie hoofdstuk 4).

Afwijken van regels en ruimte voor maatwerk

De inburgeringswet hanteert termijnen waarbinnen inburgeringstrajecten afgerond dienen te worden, anders worden de kosten teruggevorderd op de inburgeraar. Dit leidde in het verleden tot schrijnende gevallen, zoals in de volgende bij het maatwerkloket ingediende casus. Een vrouw liep ernstig trauma op tijdens haar verblijf in een AZC. Mede hierdoor rondde zij haar inburgeringstraject niet binnen de daarvoor vereiste termijn af. Desondanks rondde zij naast haar inburgeringstraject een volwaardige Mbo-opleiding af, kreeg een kind, nam een bijbaan, en bouwde een steunend sociaal netwerk op in Nederland. Hoewel haar inburgering als zeer succesvol beschouwd mag worden (zoals de indiener van de casus opmerkte) vorderde DUO de kosten voor haar inburgeringstraject terug vanwege het niet binnen de termijn afronden ervan, waardoor ze met een schuld aan haar volwassen leven begon. DUO maakte op grond van de persoonlijke omstandigheden geen uitzondering bij het terugvorderen.

De hierboven beschreven casus is een voorbeeld waarbij ‘hardheden’ in wetgeving leiden tot vastlopen van casuïstiek. Dat wil zeggen de beoordeling is streng – soms politiek gemotiveerd om bijvoorbeeld misbruik tegen te gaan - en de afwijkingsbevoegdheid beperkt. Dit zijn knelpunten die door lokale professionals maar ook door ambtenaren van uitvoerders regelmatig als onrechtvaardig worden ervaren, als zij geconfronteerd worden met de gevolgen voor de betrokken inwoner door strikte toepassing van de wet.

De maatwerkfunctionaris van DUO vertelt hoe bovenstaande casus uiteindelijk tot een oplossing is gekomen:

“Deze casus heeft heel lang gelopen. In 2020 toen we deze casus kregen konden we daar weinig mee, er was onvoldoende onderbouwing om af te wijken van de normen. Het was wel een schrijnend verhaal, maar op grond waarvan moesten we voor deze mevrouw een uitzondering maken en voor zoveel anderen die moesten terugbetalen niet? Deze mevrouw was geen uitzondering. In 2021 zijn er een aantal hardheden uit de wet gehaald, en kregen wij nieuwe mogelijkheden om leningen (gedeeltelijk) kwijt te schelden als er sprake was van geringe termijnoverschrijding. Deze mevrouw kreeg

toen 70% van haar lening kwijtgescholden. Zij heeft dus van die nieuwe beleidsregel geprofiteerd, maar deze casus was niet de aanleiding voor die aanpassing. We zijn nu bezig om alle gevallen uit het verleden opnieuw te beoordelen, en ambtshalve kwijtschelding te geven, met nieuwe richtlijnen van SZW [waar de inburgeringswet onder valt] voor de termijnoverschrijding. Daarnaast hebben we een aparte club medewerkers die beoordeelt of er op grond van persoonlijke omstandigheden, zoals bij deze mevrouw, ruimhartiger geoordeeld kan worden. Dat laatste is wel maatwerk, maar dat doen we alleen als iemand zelf naar aanleiding van een terugvordering aanvoert dat er sprake is van persoonlijke omstandigheden die een andere beoordeling rechtvaardigen."

Hier blijkt dat een aanpassing in wet- en regelgeving uiteindelijk zorgde voor het oplossen van de casus. Hoewel DUO (ook voordat de aanpassing in het beleid werd gedaan) ruimte voor maatwerk kreeg van het voor inburgering verantwoordelijke departement (SZW), dat aanvoerde dat de wet daar ruimte voor bood, was DUO terughoudend in het maken van uitzonderingen. DUO was hier terughoudend in, omdat het om heel veel gevallen ging, en er dus geen sprake zou zijn van incidenteel maatwerk. Tussen DUO en SZW werd de bal dus heen en weer gespeeld, totdat SZW de richtlijnen voor terugvordering bij termijnoverschrijding bijstelde. Overigens heeft DUO ook een arbitrair beraad ingericht, waar medewerkers casuïstiek kunnen voorleggen die om meer maatwerk vragen dan binnen de geldende kaders kan. Maatwerk is dus iets waar zowel in wet- en regelgeving voldoende ruimte voor geboden moet worden, maar waar ook uitvoeringsorganisaties zich op kunnen organiseren. Knelpunten vragen dus vaak om een meervoudige aanpak, van de individuele professional, van (samenwerkende) organisaties en van departementen die de kaders stellen.

Klem tussen centrale en gedecentraliseerde wetgeving

Een Nederlands echtpaar (kinderloos) verhuist in 2014 naar Duitsland. Ze krijgen zes jaar later een kind, bij wie na de geboorte doofheid wordt vastgesteld. Nadat ze bij Duitse zorginstanties hulp gezocht hebben, bezoeken ze na enige tijd een kinderarts in Nederland voor een second opinion. Die verwijst de ouders met spoed door naar een in gehoorproblemen gespecialiseerde zorgorganisatie in Nederland. Het kind krijg daarop behandeling in een gespecialiseerde organisatie, gefinancierd door het CAK, via de ZVW-verzekering van de ouders. De behandelend orthopedagoog dringt aan op (GGZ) diagnostiek, mede om te bepalen welk onderwijs passend zou zijn voor het kind, dat inmiddels drie jaar is. Er zijn drie plaatsen in Nederland waar onderwijs wordt geboden aan kinderen met gehoorproblemen en verschillende GGZ-problematiek. De ouders willen terugverhuizen naar Nederland, bij voorkeur in de buurt van de school die passend onderwijs biedt. Om te weten welke school het meest geschikt is voor hun kind, is echter GGZ-diagnostiek nodig. Omdat de ouders niet in Nederland wonen, zijn zij (en hun kind) uitgesloten van voorzieningen die gefinancierd worden vanuit de Jeugdwet (waaronder GGZ-diagnostiek en behandeling). De ouders hebben niet de middelen om twee keer te verhuizen, eerst om in een Nederlandse gemeente ingeschreven te staan en zo recht te krijgen op diagnostiek en behandeling vanuit de Jeugdwet, daarna naar de plaats waar hun kind het juiste onderwijs kan volgen. De ouders komen als grensarbeider klem te zitten tussen centrale (ZVW) en decentrale wetgeving (Jeugdwet).

Ondanks grote inspanningen van de behandelend professional en betrokkenheid van het Maatwerkloket, dat de casus met het CAK en beleidsverantwoordelijke ministeries bespreekt, lukt het niet de noodzakelijke diagnostiek en behandeling geregeld te krijgen. De ouders verhuizen terug naar Nederland, waardoor hun kind de juiste diagnostiek en behandeling kan krijgen, gefinancierd door de gemeente waar zij zich vestigen. Deze diagnostiek had echter beter in een vroeger stadium kunnen plaatsvinden (wat niet gebeurde gezien voorgaande patstelling). Dit had ook het mogelijk twee keer moeten verhuizen van het gezin kunnen voorkomen.

Wat in bovenstaande casus opvalt is dat het vastlopen in deze casus gevolg was van het feit dat deze inwoners als grensarbeiders deels wel (ZVW) en deels niet (Jeugdwet) onder de Nederlandse wet- en regelgeving vallen. Het is onduidelijk gebleven of er succesvol een beroep gedaan had kunnen worden op het Duitse stelsel voor jeugdhulp, en dus in hoeverre het Nederlandse en het Duitse stelsel voor jeugdhulp naadloos op elkaar aansluiten. Voor BZK als stelselverantwoordelijk ministerie (dat dus ook verantwoordelijk is voor het functioneren van de stelselgrenzen) ligt hier een leer- of aandachtspunt: minimaal zou helder in beeld (en bij medeoverheden bekend) moeten zijn hoe de aansluiting is tussen het Nederlandse jeugdhulpstelsel en dat van Duitsland en België. En als er geen sprake is van een naadloze aansluiting voor grenswerkers, dan zou daarvoor in afstemming met de buurlanden een oplossing gezocht kunnen worden. Blijft onverlet dat de ouders een voorkeur hadden voor hulp in de eigen taal, in Nederland, en op het moment van emigratie niet konden voorzien dat zij een kind zouden krijgen met een (complexe) zorgbehoefte. In hoofdstuk 4 wordt besproken welke opvolging door BZK is gegeven aan dit signaal, maar ook door andere departementen die beleidsverantwoordelijk zijn voor in deze casus gesignaleerde knelpunten (o.m. VWS).

Deze casus laat bovendien zien hoe knelpunten op het vlak van kennis (én invloed en mandaat) van de behandelend professional, op het vlak van samenwerkende organisaties en op het vlak van wet- en regelgeving, samenvallen en interacteren. Juist bij complexe casussen is een onderscheid in soort knelpunt (of waar het begint) niet altijd te maken. Om dit soort casussen op te lossen zijn interventies op meerdere niveaus en (snel) systeemleren vereist. Zoals uit de afloop van de casus

blijkt, duurde het wachten daarop voor de betreffende ouders en hun kind te lang, en kozen de ouders ervoor de kosten voor een (dubbele) verhuizing voor hun rekening te nemen om de noodzakelijke zorg te kunnen ontvangen. De professional merkt hierover op, dat er weliswaar heel veel werk verzet is om de casus te lossen, maar dat vijf maanden op het leven van een kind van drie jaar met een acute zorgbehoefte, te lang blijft.

In complexe casuïstiek is het voor een professional niet eenvoudig om vast te stellen op grond van welke wet of regeling een inwoner geholpen moet worden. Niet alleen de inwoner, maar ook de professional valt dan als het ware tussen wetten in, omdat leef- en systeemwereld niet een-op-een samenvallen. In vastlopende casussen zien we geregeld dat organisaties de bal rondspelen of de verantwoordelijkheid afwijzen, omdat de wet of regeling niet helemaal van toepassing is op het specifieke geval. Gevolg is dat de gemeente zich (soms maanden of zelfs jaren achtereen) blijft inspannen voor een huishouden, en vaak ook verantwoordelijk blijft voor de kosten die hiermee gemoeid zijn. Een voorbeeld dat terugkomt in de casuïstiek is het spanningsveld tussen gedwongen en vrijwillig kader. De wetgeving maakt hier een duidelijk onderscheid, waarmee mensen ofwel in het gedwongen of in het vrijwillig kader geholpen kunnen worden. In de praktijk hebben professionals echter te maken met personen die hulp in het vrijwillig kader afwijzen en die volgens de strikte definities niet voldoen aan de voorwaarden om interventies vanuit het gedwongen kader in te zetten, terwijl de professional dat wel nodig vindt. De frustratie van de professional is dan vaak dat het kennelijk eerst erger moet worden voordat kan worden ingegrepen. Hoewel het vanuit de optiek van de wetgever zeer begrijpelijk is om terughoudend te zijn met het opleggen van dwang bij hulp en zorg, leidt het in de praktijk van hulpverleners soms tot precaire situaties, waarbij een inwoner en naastbetrokkenen (niet zelden kinderen) gedupeerd worden, en ook voor de samenleving soms onhoudbare situaties ontstaan.

Duidelijk mag zijn dat casussen die voor een oplossing afhankelijk zijn van een aanpassing in wet- en regelgeving, het meest ‘taai’ zijn om op te lossen, en een lange adem vergen. Ook na oplossen van een casus, is het systeemknelpunt niet altijd opgelost, waardoor steeds nieuwe casussen zich kunnen aandienen met hetzelfde knelpunt. Het Loket beschouwt de casus op dat moment als afgerond, maar spant zich wel in om de signalen onder de aandacht te brengen en houden van de beleidsverantwoordelijke ministeries. De bij PMM aangesloten PMM-ambassadeurs volgen de aanpak en ontwikkelingen rond dergelijke systeemknelpunten op hun ministerie (zie ook hoofdstuk 4).

3.1.6 Knelpunten van een andere orde, het bereik van het Maatwerkloket overstijgend

Tot slot zien we in de casuïstiek knelpunten die niet te categoriseren zijn volgens bovenstaande indeling, en ook niet ‘opgelost’ kunnen worden door het Loket, omdat de oplossing buiten de invloedsfeer van het Loket ligt. Dan gaat het bijvoorbeeld om een tekort aan verzekeringsartsen bij het UWV, waardoor mensen lang moeten wachten op de beoordeling voor een uitkering en in onzekerheid verkeren over hun (toekomstige) inkomen. Of om een tekort aan kleinschalige gespecialiseerde opvang, waardoor kinderen met een complexe zorgbehoefte heel lang moeten wachten op een passende plek, of helemaal nergens terecht kunnen omdat het aanbod eenvoudigweg niet bestaat en dus niet door een gemeente ingekocht kan worden. Hoewel het maatwerkloket dit soort signalen uit de praktijk wel degelijk doorgeeft aan de verantwoordelijk departementen, leidt

dit op casusniveau niet tot een oplossing. Zoals de maatwerkfunctionaris van een gemeente het verwoordt:

> *"Er wordt goed samengewerkt door alle partijen, iedereen doet zijn stinkende best, maar toch lukt het steeds (net) niet. Deze casus loopt nu al anderhalf jaar. We besteden hier wekelijks met heel veel mensen aandacht aan, en het kind zit nog steeds op een plek die niet geschikt is, zonder onderwijs, en er is geen zicht op een duurzame oplossing."*

Dit soort knelpunten komen voort uit **schaarste**, hetzij door politieke keuzes hetzij door maatschappelijke of demografische ontwikkelingen (zoals woningtekort, of tekorten op de arbeidsmarkt), die niet eenvoudig te beïnvloeden zijn, ook niet door het Loket. Er kan ook sprake zijn van bewuste uitsluiting van beleid in bepaalde gevallen of van bepaalde groepen (zoals bij illegaal in Nederland verblijvende inwoners). Dit is ook niet waar het Loket voor is opgericht, maar betreft wel knelpunten die het oplossen van casuïstiek ernstig kunnen belemmeren of onmogelijk maken. In hoofdstuk 4 bespreken we in meer detail een aantal taaie vraagstukken, die maken dat casussen (langdurig) onoplosbaar zijn.

3.2 Werkzame interventies

In deze paragraaf bespreken we welke interventies van het maatwerkloket leidden tot het oplossen van casuïstiek, en op welk vlak geïntervenieerd is om tot deze oplossing te komen (op professioneel- en organisatievlak, § 3.2.1; op het vlak van samenwerking, § 3.2.2 en op het vlak van wet- en regelgeving, § 3.2.3). Deze behulpzame interventies geven tevens inzicht in de aard van knelpunten en waar in het systeem systeemleren nodig is om het ontstaan van nieuwe casussen te voorkomen.

3.2.1 Interventies op het vlak van de (indienende) professional en/of organisatie

Doorvragen en meedenken bij triage van de hulpvraag

Voor een aanzienlijk deel van de vragen die bij het Loket binnenkomen geldt dat in de eerste plaats doorvragen en meedenken met de professional helpend is. De regievoerder van het PMM-loket is vaak een sparringpartner die de professional helpt haar aanpak te toetsen, een breder perspectief biedt op de casus, overziet welke domeinen betrokken zijn maar nog niet meegenomen zijn in het oordeel van de professional, en kan doorverwijzen naar de juiste kennis of expertise. Het doorvragen en helpen structuren van de hulpvraag van de indiener (hulp bij triage) is dan de voornaamste interventie. Triage door het Loket helpt de professional ook met een helikopterblik naar een casus te kijken, of meerdere perspectieven mee te nemen bij het oplossen van een casus. Professionals gaven ook in de interviews aan dat zij door de hectiek en werkdruk soms onvoldoende toekomen aan wat afstandelijker reflectie op een casus. Het Loket fungeert dan als een kundig gesprekspartner.

Informatie inwinnen bij uitvoerders en/of departementen

Regelmatig wint de regievoerder van het Loket informatie in bij landelijke uitvoeringsorganisaties of departementen om uit te zoeken hoe een casus opgelost kan worden en wie hiervoor aan zet is. De PMM-ambassadeurs van de departementen die bij PMM voorzien in informatie of toelichting op een wetsartikel of regeling, geven uitleg over hoe wet- of regelgeving bedoeld is en hoe de samenloop met andere wet- en regelgeving in elkaar zit, welke wet in zijn algemeenheid voorliggend is, of gaan na wat de wettelijke mogelijkheden zijn voor het maken van uitzonderingen.

Doorverwijzen naar de juiste expertise en 'uitpluizen' van een casus

Voor professionals is het niet eenvoudig alle relevante kennis en informatie te vinden die nodig is voor het oplossen van complexe casuïstiek. Het Loket heeft door een (groeiend) landelijk netwerk, vaak wel het overzicht waar kennis of expertise beschikbaar is. Belangrijk is ook dat het Loket toegang en commitment heeft op bestuurlijk niveau van (uitvoerings)organisaties en ministeries. De regievoerders van het Loket zijn in de positie om medewerkers van het Rijk te betrekken om mee te denken over op lokaal niveau vastlopende casuïstiek, om uitleg te geven over hoe wet- en regelgeving bedoeld is en geïnterpreteerd moet worden en om waar nodig met leerpunten en signalen aan de slag te gaan. Steeds meer (uitvoerings)organisaties houden zich bezig met maatwerk, werken volgens de bedoeling, en voorkomen gevallen waarbij (te) strikte uitleg van wet- en regelgeving tot onbedoeld leed le bij burgers. Deze gerichtheid op maatwerk draagt bij aan het beter functioneren van het systeem als geheel, en de aanspreekbaarheid van organisaties op knelpunten in de uitvoering. Het Loket is bij uitstek in de positie om lokale professionals goed en snel door te verwijzen, en indien dit niet voldoende is, een casus 'uit te pluizen' of af te pellen zodat aan het licht komt waar het knelpunt precies zit, en betrokken ministeries of uitvoeringsorganisaties te betrekken om de casus op te kunnen lossen.

In de casuïstiek zien we dat het doorverwijzen naar de juiste expertise of kennis soms voldoende is om een casus 'vlot te trekken'. Een enkele keer komt het Loket er naar aanleiding van een vraag uit het werkveld bovendien achter dat de informatievoorziening beter kan, en dan zet het loket zich in om de informatievoorziening tussen partijen te verbeteren. Zo werd naar aanleiding van een casus waarin een voogdijplek gezocht werd voor twee kinderen uit een gezin van statushouders, duidelijk dat gezinsvoogden niet altijd op de hoogte zijn van de gemeentelijke verantwoordelijkheid om de juiste zorg te bieden. Zowel bij Jeugdzorg Nederland als bij de zorgaanbieder is gevraagd dit onder de aandacht te brengen in het werkveld. Een andere casus werd opgelost door de indiener te verwijzen naar het Bovenregionaal Expertise Netwerk Jeugd, waar hulp geboden werd[9]. In andere gevallen verwijst het Loket door naar experts, die zich toeleggen op bepaalde doelgroepen of casuïstiek. Dit soort specialistische kennis is begrijpelijkerwijs niet altijd bekend of beschikbaar in het netwerk van een professional, die maar zeer incidenteel met een bepaalde doelgroep of vraag van doen heeft. Zo vertelt een medewerker

[9] Dit Bovenregionaal Expertise Netwerk bleek zichzelf niet actief kenbaar te hebben gemaakt in de eigen regio, en de contactinformatie op de website was verouderd. Hier is door het netwerk n.a.v. deze casus direct actie op ondernomen.

van een gemeente, die een vraag voorlegde aan het Loket, naar aanleiding van een casus van een dakloze vrouw die alle hulp afwees:

> *"We zijn heel goed geholpen door [een medewerker van] het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, met informatie over specifiek de Roma en Sinti groeperingen. Dat heeft enorm geholpen, die informatie en kennis was direct toepasbaar, daar hebben we veel van geleerd. Het Loket heeft daarnaar doorverwezen en dat was zeer behulpzaam."*

Het aanzienlijke en groeiende netwerk van experts dat PMM heeft opgebouwd, en het commitment van departementen en uitvoeringsorganisaties, is zeer behulpzaam om indieners van casuïstiek goed en snel door te kunnen verwijzen, of de juiste expertise te bieden.

Duidelijk is dat interventies van het Loket in een aanzienlijk aantal gevallen gericht zijn op het vergroten van kennis, of het beter beschikbaar of toegankelijk maken van kennis in het professionele veld. Indien dit lukt, is de verwachting dat in een gelijksoortig volgend geval het Loket niet meer ingeschakeld zal hoeven worden door een gemeente of uitvoeringsorganisatie. Toch zien we dat een knelpunt in de informatie, kennis of kunde vaak ook samenhangt met knelpunten op het vlak van samenwerking binnen of tussen organisaties, of knelpunten in de toepassing van wet- en regelgeving. Zoals een van de regievoerders van het Loket het verwoordt:

> *"Soms denken we als er een casus binnenkomt, dit is eenvoudig op te lossen. Maar als we dan verder vragen en een situatie uitpluizen, komen we er achter dat er meer achter vandaan komt en dat het complexer is dan we in eerste instantie dachten.".*

De kracht van het Loket is dat ze overziet hoe een vastgelopen casus op verschillende manieren in beweging kan worden gebracht, welke route het meest kansrijk is, en hoe interventies op verschillende vlakken in samenhang tot een oplossing leiden.

3.2.2 Interventies op het vlak van (domeinoverstijgende) samenwerking

Helpen bepalen wie verantwoordelijk is voor een oplossing en/of financiering

Tussenkomst van het Loket helpt om de verantwoordelijkheid op de juiste plaats te krijgen, en helpt de indiener bepalen wie er voor een oplossing (en de financiering ervan) aan zet is. De regievoerder van het Loket geeft de bevestiging dat de professional op de goede weg zit, bv dat de redenering die een professional volgt om bepaalde hulp in te zetten klopt, of dat juist een andere partij aan zet is om tot een oplossing te komen. Zo komt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van een casus op de goede plaats te liggen.

Gezag

Vaak gaat er ook gezag uit van de door het Loket verstrekte informatie, zodat partijen de oplossing en financiering voor hun rekening nemen, waar ze aanvankelijk in discussie waren over wie aan zet is. Het Loket helpt door het 'uitpluizen van een casus' professionals om in positie te komen in relatie tot een andere partij, door het geven van de juiste redenering of argumentatie, of door een professional aan te moedigen (opnieuw) in gesprek te gaan met een andere organisatie, meer/andere domeinen te betrekken, of een casus in een multidisciplinair overleg in te brengen. In de interviews met indieners van casuïstiek, hoorden we dat een advies van het Loket voor een zeker gezag zorgt, om op lokaal niveau beweging te creëren. Naar aanleiding van een situatie waarbij een inwoner in financiële problemen kwam, omdat noodzakelijke zelfzorgmedicatie niet vergoed werd door de zorgverzekeraar, vertelt de medewerker van het doorbraakteam van de gemeente, die de casus indiende bij het Loket:

> *"Het was erg helpend om de gemeente in beweging te krijgen bijzondere bijstand toe te kennen. Het helpt omdat er gezag en mandaat vanuit gaat. Wij proberen natuurlijk ook om alle partijen aan tafel te krijgen, maar uiteindelijk hebben we geen bevoegdheid of mandaat om te zeggen, en zo gaan we het nu doen. Met de back-up en nauwkeurige informatie van het Loket lukte dat wel. Ik had eigenlijk dezelfde redenering en argumenten, maar daar kreeg ik het aanvankelijk niet mee voor elkaar. En voor de gemeente is het helpend dat ze nu weten dat in dit soort gevallen bijzondere bijstand toegekend kan worden. Ik heb zelf ook geleerd: enerzijds de situatie meer uitdiepen en alle stapjes in de redenering goed volgen, zodat je sterk staat in je argument, maar ten tweede ook eerder opschalen, want het gezag van het Loket [in casu de informatie van SZW en VWS] hielp echt."*

Partijen met elkaar in gesprek brengen, samenwerking bevorderen

De regievoerder van het Loket brengt met enige regelmaat partijen letterlijk met elkaar in gesprek, soms ook via de maatwerkfunctionarissen van betreffende organisaties, waarna beide partijen er samen uitkomen. In zo'n geval is er niet zozeer onenigheid over de te vinden oplossing en wie waarvoor verantwoordelijkheid heeft, maar is het meer een gebrek aan onderlinge communicatie en samenwerking dat ten grondslag ligt aan het vastlopen van een casus. Maar soms zien we ook dat de gevoelde urgentie voor het leveren van maatwerk lijkt te ontbreken; dat een van de partijen vasthoudt aan de 'regels', waardoor de professional die de casus indient tegen de muur blijft lopen. Het doorverwijzen naar maatwerkfunctionarissen van gemeenten of uitvoeringsorganisaties kan dan uitkomst bieden, omdat deze ambtenaren gericht zijn op het bieden van maatwerk en verantwoorden van een 'afwijkende' aanpak. Dit zijn de contactpersonen in het PMM-netwerk (maatwerkregister), die als primus inter pares voor hun organisatie fungeren.

3.2.3 Interventies op het vlak van beleidsverantwoordelijke departementen

Interventies op dit vlak betreffen knelpunten in de ICT en knelpunten in wet- en regelgeving, waar departementen voor verantwoordelijk zijn, en die niet opgelost kunnen worden

door interventies op andere vlakken. Van ‘interventies’ die helpen om in beperkte tijd een casus op te lossen, is eigenlijk geen sprake. Het Loket geeft signalen door aan departementen wanneer uit casuïstiek blijkt dat knelpunten niet idiosyncratisch zijn (dat wil zeggen niet alleen op zeer uitzonderlijke gevallen betrekking hebben) en vragen om een aanpassing op systeem- of stelselniveau; en/of grote impact hebben voor betrokken inwoners, waar dit duidelijk terug te leiden is tot ‘knellende wetgeving’ of knelpunten in de ICT. Overigens worden departementen regelmatig gevraagd mee te denken om een casus op te kunnen lossen; dit zou je een ‘interventie’ op het vlak van beleidsverantwoordelijke departementen kunnen noemen, waarbij de PMM-ambassadeurs hulp bieden, zonder dat er een aanpassing in wet- of regelgeving vereist is.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de signalen over wet- en regelgeving en ICT die zijn teruggelegd bij ministeries naar aanleiding van casuïstiek. Op casusniveau leidden aanpassingen in wetten of beleid incidenteel – op termijn- tot een oplossing, maar vaker zijn interventies op andere vlakken nodig om een casus – binnen afzienbare tijd - tot een goed einde te brengen. Soms lukt het door hulp van het Loket met of tussen organisaties iets ‘te regelen’ waardoor een casus opgelost kan worden, terwijl voor een meer structurele oplossing een aanpassing in wet- en regelgeving of in de ICT nodig blijft. Dit ‘derde orde’-leren (d.w.z. een dusdanige oplossing bieden dat er geen nieuwe gevallen meer ontstaan door hetzelfde knelpunt) is sterk afhankelijk van de opvolging van signalen en concrete acties op en tussen departementen. In het overzicht van vragen, leerpunten en signalen in hoofdstuk 4 wordt per departement inzicht gegeven in de betrokkenheid van ministeries bij het oplossen van casuïstiek.

Duidelijk mag zijn dat professionals niet kunnen wachten op wetgevingstrajecten om casussen die aan het Loket voorgelegd worden, op te lossen. Tussenkomst van het Loket leidt in een enkel geval wel tot toestemming om af te wijken van de wet, zoals bij de Waiver-procedure (zie hoofdstuk 4 voor een toelichting), waardoor in dit geval op casusniveau een oplossing geboden werd. Een belangrijke functie van het maatwerkloket is, naast het helpen oplossen van casuïstiek, het aanjagen van systeemleren en het signaleren en doorgeven van knelpunten op het vlak van wet- en regelgeving en in de ICT, zodat de Rijksoverheid feedback uit de uitvoering ontvangt, over de (onbedoelde, impactvolle) effecten van wetten en knelpunten in de ICT. Het is vervolgens aan de verantwoordelijk departementen om af te wegen welke structurele aanpak nodig en mogelijk is.

3.3 Conclusie en reflectie

We reflecteren aan het eind van dit hoofdstuk op wat de betekenis is van wat we zien in de casuïstiek. Waar in ons systeem van wetgeving tot uitvoering lopen complexe casussen opvallend vaak vast? En op welk vlak toont het Loket haar grootste meerwaarde bij het oplossen van casuïstiek?

3.3.1 Patronen in de casuïstiek

Ten eerste valt op dat professionals bij de hulp- en dienstverlening in multiproblematiek vaak (in meer dan de helft van de ingediende casussen) oplopen tegen vragen die hun eigen kennis en kunde overstijgen. Dat kan echter niet uitgelegd worden als een

(verwijtbaar, of 'bij te spijkeren') gebrek aan kennis en kunde. Eerder valt op dat de regievoerders van het Loket, en ook de door hen geraadpleegde ambassadeurs van departementen, zeer regelmatig geen pasklaar antwoord hebben op vragen uit de praktijk. Het vergt veel uitpluiswerk, afpellen van een casus en doorvragen, vasthoudendheid en volharding van het Loket (en de PMM-ambassadeurs bij ministeries), om een bevredigend en eenduidig antwoord te krijgen, waar de professional mee uit de voeten kan. Als wetgevingsjuristen van een departement zich diepgaand en langdurig moeten verdiepen in een casus om uit te vinden hoe het opgelost kan worden, is het vreemd om te verwachten dat zelfs zeer goed opgeleide en ervaren professionals in 100% van de gevallen die zij tegenkomen weten wat ze te doen staat. In de woorden van een geïnterviewde professional:

> *"Weet je wat het is, die 2% van de casussen die risicovol, lastig en complex zijn en het systeem door worden geschoven, daar loop je in vast. Dan wordt ik ook het systeem doorgeschoven, en dan is het nuttig om het maatwerkloket in te schakelen. Soms zitten er echt risico's aan een casus, we hebben te maken met levensbedreigende situaties, en dan wil je het graag ergens tegenaan houden, hebben we alles gedaan, heb je niks over het hoofd gezien?"*

Het werpt ook de vraag op, of het niet zozeer de kennis en kunde van de professional is die te kort schiet, maar (de samenloop van) wet- en regelgeving die te complex is. Het maatwerkloket vormt de schakel tussen die twee. Ze organiseert als het ware tweerichtingsverkeer tussen 'het Rijk' en 'de uitvoering', waarmee de kloof tussen leefwereld en systeemwereld verkleind kan worden.

Daarnaast valt op dat (domeinoverstijgende) samenwerking tussen organisaties in veel casussen een knelpunt vormt. Dat komt deels doordat professionals en organisaties elkaar niet (tijdig) opzoeken om in goed overleg tot een samenhangende (of goed bij de verschillende partijen belegde) aanpak te komen. Een grotere gerichtheid op domeinoverstijgende samenwerking kan hier helpen, wat ten dele in handen ligt van de professionals en organisaties waar zij in werken. Maar voor een belangrijk deel wordt domeinoverstijgend denken en handelen ook begrensd door de (verkokerde) wijze waarop het sociaal domein is georganiseerd. Het werkveld van de professional die hulp biedt en regie probeert te voeren op vastlopende casuïstiek, is zo georganiseerd, dat hulp en ondersteuning bij vastlopende casussen geen luxe, maar noodzaak is. Het maatwerkloket toont op dit vlak dan ook grote meerwaarde.

Tot slot valt op, dat in een minderheid van de casussen een systeemknelpunt op het vlak van wet- en regelgeving of ICT aan de orde is, waarbij een aanpassing van wet- en regelgeving vereist is om een casus op te lossen. Hier is het aanpakken van systeem-knelpunten op het niveau van het Rijk noodzakelijk, om het opnieuw ontstaan van casussen rond hetzelfde knelpunt te voorkomen (zgn. derde orde leren). Professionals lopen wel geregeld vast bij het organiseren van de juiste zorg of hulp, op grond van de juiste regeling of wet, maar het valt op dat er maar zelden sprake is van een 'weeffout' of omissie in de wet (of in de samenloop van wetten en regelingen) waardoor een casus onoplosbaar blijkt. In veel gevallen is een casus met een knelpunt op het vlak van wet- en regelgeving op te lossen als de professional eenmaal weet welke route te volgen, hoe de wet of

regeling uit te leggen of toe te passen, welke regeling voorliggend is, wie verantwoordelijk is, hoeveel maatwerk mogelijk is, etc. Er is dan dus geen aanpassing van wetten of regelingen nodig, hoewel wet- en regelgeving wel 'knellend' is, voor het oplossen van een casus.

De (beperkte) ruimte voor maatwerk die in sommige wetten geboden wordt, levert soms vastlopen van een casus op; daarover worden door PMM signalen afgegeven aan het ministerie dat verantwoordelijk is voor de beleidskeuzes. Daarnaast valt op, dat als er sprake is van een systeemknelpunt in wet- en regelgeving of in ICT, waarvoor derde orde oplossingen nodig zijn (een aanpassing waardoor nieuwe gevallen voorkomen worden), dat de knelpunten taai zijn, d.w.z. moeilijk op te lossen en een lange adem vergen, en verstrekkende en ernstige gevolgen voor burgers kunnen hebben.

3.3.2 Het Loket aan het woord: successen en knelpunten bij systeemleren

Hoe kijkt het maatwerkloket zelf aan tegen de meerwaarde van het Loket en de rol die zij spelen bij het oplossen van casuïstiek? En welke hindernissen ontmoeten de regievoerders bij het oplossen van casuïstiek en het bevorderen van systeemleren? We legden deze vragen voor aan de regievoerders van het maatwerkloket. Hun reflectie:

"Het Loket is een domeinoverstijgend, interdepartementaal loket op Rijksniveau, iets dat voor het ontstaan van PMM niet bestond. Maatwerk wordt aangemoedigd op decentraal niveau, maar het Rijk heeft hier ook een belangrijke rol in. Wij zijn in de positie om het Rijk te betrekken, om maatwerk mogelijk te maken. Wij zeggen, je bent er ook van, als Rijk, niet alles kan op decentraal niveau opgelost worden. Dat blijkt ook uit de casussen die wij voorgelegd krijgen. We krijgen ook uit de maatwerkplaatsen van landelijke uitvoerders (bv van SVB, DUO) signalen die op Rijksniveau aangepakt moeten worden, of die echt om een netwerkaanpak vragen. De inspanningen en het commitment van de departementen (via de PMM-ambassadeurs), tot op het hoogste niveau, is hierbij onmisbaar.

De meerwaarde van het Loket zit ook in de laagdrempeligheid. Professionals hebben een deur om op te kloppen als ze op lokaal niveau vastlopen, het is een steuntje in de rug als de eigen organisatie of directie maatwerk niet aanmoedigt. Wij zijn soms echt onder de indruk van professionals die tegen hun eigen directie in gaan, en zeggen, dit kan niet zo! Het helpt professionals als ze het er niet bij willen laten zitten, om schrijnende gevallen alsnog tot een goed einde te brengen. Verder helpt de snelheid, wij hebben een steeds uitgebreider netwerk, we knopen steeds meer mensen en organisaties aan elkaar, zodat kennis en ervaring gedeeld wordt, er wordt geleerd van elkaar.

Wat verder helpt is dat er naar aanleiding van de KOT-affaire een hoop is aangepast in wetten om meer ruimte voor maatwerk mogelijk te maken, zoals het aanpakken van hardheidclausules. Dat is niet zozeer toe te schrijven aan het Loket, maar het heeft wel geholpen.

Daarnaast blijven er situaties die niet oplosbaar lijken, bijvoorbeeld door schaarste in de beschikbare (specialistische) zorg, of door tekorten op de arbeids- en woningmarkt. Dat leidt dan weer tot een hoop gesteggel over voorliggende problematiek, en wijzen naar elkaar. Terwijl het eigenlijk gaat over schaarste-problematiek. En dan is er het financieringsvraagstuk, wat het naar elkaar schuiven aanmoedigt. Daarbij staat de samenwerking tussen (zorg)instellingen onder druk, doordat zij in een markt met elkaar concurreren. Wat opvalt is dat iedereen wel lijkt te worstelen met dezelfde problemen. De kennisdeling is door de decentralisatie ook verloren gegaan, lijkt het wel. De verkokerde manier waarop het sociaal domein is ingericht, helpt daar niet bij. En het kan ook gewoon niet, dat alle kennis op lokaal niveau voor iedereen beschikbaar is. Daar draagt PMM echt aan bij.

Grote systeemknelpunten zijn verder dat het soms ook het doel van de wetgever is, een bewuste keuze van het Rijk om bepaalde groepen uit te sluiten. Dat krijgen we dan ook terug van een ministerie: 'dat is ook de bedoeling'. Daardoor vallen bepaalde groepen buiten de boot. Illegaliteit is zo'n heet hangijzer, waarbij zorg 'niet gewenst' is vanuit het Rijk, maar deze mensen bestaan wel…

We zien dat gemeenten uiteindelijk het vangnet zijn voor complexe gevallen, en figuurlijk en letterlijk de rekening betalen. Dit wordt niet op stelselniveau aangepakt. We blijven casussen zien waarin dit op casusniveau wel opgelost kan worden, met veel kunst- en vliegwerk van professionals, maar niet als systeemknelpunt wordt opgelost. Het is onze missie om daar als PMM aandacht voor te blijven vragen bij het Rijk."

---

4 Leren van casuïstiek: leerpunten, vragen en signalen en de opvolging daarvan

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn de knelpunten beschreven waardoor de ingediende casussen ‘vast’ zaten en is beschreven welke interventies zijn ingezet en werkzaam zijn gebleken bij het vlot trekken van de casuïstiek. Er is echter behalve het oplossen van de casussen ook veel te leren vanuit de bij PMM ingediende casuïstiek. Bij iedere casus vindt bij de afronding van de actieve betrokkenheid van het Loket een evaluatie plaats, waarin onder meer wordt besproken wat er nog meer te leren valt van de betreffende casus en de aanpak die daarbij gevolgd is. Zowel dingen die heel goed gegaan en goed gedaan zijn, als zaken die beter zouden kunnen, leveren leerpunten op. Leerpunten kunnen betrekking hebben op het handelen of de kennis van de indiener, maar ook op het handelen, de werkwijze of de regels en wetten van betrokken uitvoeringsorganisaties of van het Rijk. Leerpunten die geïdentificeerd zijn, worden door het Loket belegd bij degenen die het betreft. Voor deze voortgangsrapportage zijn zowel de leerpunten die belegd zijn bij indieners en gemeenten, landelijke uitvoerders en betrokken departementen onderzocht, als de opvolging die daaraan gegeven is.

Daarbij is het van belang een beeld te vormen van hoe vaak een vergelijkbaar leerpunt in de praktijk van de maatwerkfunctionaris voorkomt en wat daarvan de impact is voor de burger. Systeemleren vergt een goede balans tussen bereidheid om aanpassingen te doen op basis van feedback uit de praktijk enerzijds en anderzijds zorg voor een werkbaar systeem en voor beheersing van de risicoregelreflex.

Leerpunten vanuit situaties die volstrekt idiosyncratisch zijn vergen doorgaans geen systematische aanpassingen in de werkwijze, al is het altijd aan de betreffende organisatie om daarover te beslissen. Voor dergelijke leerpunten volstaat vaak het bespreken in een evaluatiegesprek en vastleggen van de relevante kennis in de monitor van het Loket, zodat die wel beschikbaar blijft voor het geval zich toch een vergelijkbare situatie voordoet. Voor leerpunten die veelvuldig voorkomen, is in principe altijd de vraag aan de orde of en hoe de werkwijze zou moeten worden aangepast naar aanleiding van dit leerpunt.

Voor de leerpunten die in 2023 zijn belegd bij de indieners en andere betrokken partijen, is navraag gedaan in hoeverre en op welke wijze daaraan opvolging is gegeven en welke consequenties dat heeft voor inwoners in soortgelijke situaties en voor het (kunnen) leveren van maatwerk in de toekomst. Ook is – waar dat relevant was – doorgevraagd wat er nog meer nodig is om in de toekomst op lokaal/regionaal niveau maatwerk te kunnen leveren in vergelijkbare gevallen.

In dit hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen welke leerpunten zijn belegd bij indieners van casuïstiek en landelijke uitvoerders (4.2), bij betrokken departementen (4.3) en bij PMM zelf (4.4)

en in hoeverre en op welke wijze er opvolging wordt gegeven aan leerpunten en signalen die gemeenten, uitvoeringsorganisaties en departementen ontvangen van het Loket.

4.2. Leerpunten voor gemeenten en landelijke uitvoerders

In deze paragraaf beschrijven we op hoofdlijnen[10] welke leerpunten bij de behandeling van de casussen naar voren zijn gekomen voor de indieners en voor betrokken (landelijke) uitvoerders. Het gaat daarbij vooral om leerpunten rond houding en gedrag (4.2.1.); rond kennis en informatie (4.2.2.); rond organisatie van het werk (4.2.3.); rond technische systemen (4.2.4.), rond communicatie en samenwerking (4.2.5.).

4.2.1. Leerpunten ten aanzien van houding en werkwijze

In de evaluatie van de casussen waarbij het Loket betrokken is geweest, is regelmatig[11] geconstateerd dat een compliment aan de indiener op zijn plaats is, voor de wijze waarop deze heeft gehandeld in de betreffende casus. Dat kan gaan om volharding, blijven doorvragen, bij een 'nee' doorzoeken naar andere mogelijkheden, alle betrokken partijen bijeen brengen en niet loslaten van de inwoner of het huishouden waar het om gaat. Zeker in het licht van de workload bij de meeste professionals, verdient dit genoemd en gewaardeerd te worden.

Ook de professionals (maatwerkfunctionarissen en anderen) van de uitvoeringsorganisaties tonen vaak een grote mate van volharding om een oplossing mogelijk te maken voor casussen waarover zij benaderd worden. Ook daar is een compliment op zijn plaats.

Actief volgen, niet loslaten

Een medewerker van gemeente H. hield in de gaten of een jonge statushouder die naar een andere gemeente vertrokken was omdat zij vanuit het COA daar een woning aangeboden kreeg, daar goed zou landen. Toen dat niet het geval was, ondernam zij actie om te voorkomen dat deze jonge vrouw in problemen kwam.

Helpen over de grenzen van de formele verantwoordelijkheid heen

Een hulpverlener stelt alles in het werk om voor een vrouw een identiteitsbewijs te verkrijgen, wat verschillende gemeenten weigeren af te geven omdat de vrouw niet ingeschreven staat. Het geboortebewijs en paspoort van de vrouw zijn achtergebleven bij de ex-partner, met wie geen contact meer is. De professional heeft als taak de vrouw te helpen het contact met haar jonge kind te herstellen, maar ziet dat de vrouw in ernstige problemen verkeerd doordat ze niet is ingeschreven, niet verzekerd is, en geen identiteitsbewijs heeft. Daardoor loopt ook de hulp voor moeder en kind vast. Ze neemt tenslotte contact op met het Loket, waarna een gemeente bereid wordt gevonden de vrouw een paspoort te verstrekken.

[10] Gedetailleerde informatie op casusniveau wordt door de medewerkers van het Landelijk Loket Multiproblematiek bijgehouden en bewaard.

[11] De complimenten zijn aanvankelijk niet systematisch vastgelegd, dus het is niet mogelijk om preciezer te zijn over het aandeel complimenten

Naast complimenten voor de inzet, houding en werkwijze, komen in de behandelde casuïstiek ook leerpunten op dat vlak naar voren. De belangrijkste leerpunten ten aanzien van houding, gedrag en werkwijze die in de casuïstiek in 2023 naar voren komen, zijn aan te duiden als een vorm van tunnelvisie. In een aantal casussen bleken de betrokken professionals die gestuit waren op belemmeringen om een gewenste interventie te kunnen inzetten, zo volhardend en gefocust te (blijven) zoeken naar mogelijkheden om die interventie toch mogelijk te maken, dat de vraag of de inwoner wellicht beter geholpen zou kunnen worden met een andere interventie niet meer aan de orde kwam.

Intensief meedenken

Een medewerker van de IND dacht heel intensief mee met een casus waarin een verblijfsvergunning voor studie dreigde te worden ingetrokken toen de universiteit de student uitschreef omdat zij (door psychische problematiek) geen studievoortgang had. Toen duidelijk werd dat de universiteit haar opnieuw wilde inschrijven, werd de automatische intrekking van de verblijfsvergunning voor studie actief gestopt.

Een ander leerpunt dat zich met enige regelmaat voordoet, en dat ook als een vorm van tunnelvisie beschouwd kan worden, is dat niet alle benodigde disciplines door de casusregisseur betrokken zijn bij het zoeken naar een passende interventie. Dit doet zich vooral voor wanneer bepaalde disciplines wat verder buiten het dagelijkse blikveld liggen van de professional. Dat geldt niet alleen voor inhoudelijke disciplines (welzijn en zorg, wonen, veiligheid, werk en inkomen, onderwijs) maar ook bijvoorbeeld voor deskundigheid op het vlak van inkoop. In meerdere casussen had eerdere afstemming met de inkoopadviseur van de gemeente kunnen helpen om sneller tot een passende oplossing te komen.

Tunnelvisie

Een huishouden had financiële problemen doordat de vrouw geen verblijfstatus had, waardoor problemen ontstonden met toeslagen. De professional zocht hulp om een uitzondering te kunnen maken op het toeslagpartner-begrip, omdat daarmee mogelijk verlichting gebracht kon worden in de financiële problemen van het stel. In gesprek met het loket bleek dat de professional niet over de juiste informatie beschikte ten aanzien van het recht op verblijf van de vrouw: als mevrouw werk vindt kan ze ook verblijfsrecht krijgen en is er een veel duurzamer oplossing voor de financiële problemen. De focus op Toeslagen had de oplossing via werk (Participatiewet) uit het beeld verdrongen.

De specifieke casus waaruit het leerpunt naar voren is gekomen is meestal uniek, maar het belang van volharding en het risico van tunnelvisie zijn veel vaker aan de orde en kunnen grote impact hebben voor de inwoner. Daarom zijn deze complimenten en leerpunten ten aanzien van houding en werkwijze besproken met de betrokken professionals. Zij kunnen deze feedback gebruiken om nog beter te worden in hun rol.

- *Handelingsperspectief*: Lokaal kunnen de voorzitters of trekkers van multidisciplinaire casusoverleggen een belangrijke rol hebben in het stellen van checkvragen om tunnelvisie te voorkomen en regelmatig uit te zoomen naar de vraag of dit de meest effectieve benadering is om de inwoner verder te helpen. PMM zou het risico van tunnelvisie (als keerzijde van volhardend zoeken naar een mogelijkheid om een gewenste interventie te realiseren)

kunnen agenderen in een van de periodieke leerbijeenkomsten voor maatwerkfunctionarissen en/of in de gesprekken met de beroepsverenigingen.

Navraag bij gemeenten waar leerpunten zijn belegd, wijst uit dat de effecten daarvan divers zijn. Zo gaf een maatwerkfunctionaris aan dat in een volgend vergelijkbaar geval de professional het Loket niet meer hoeft in te schakelen, doordat hij of zij nu weet met welke organisatie (eerder) geschakeld moet worden of wie aan zet is (in dit geval UWV). In geval van het toekennen van bijzondere bijstand door een gemeente meldde de professional dat ze blij was dat ze nu juiste argumenten kende om dit voor elkaar te krijgen. Evengoed was ze niet overtuigd dat dit in een volgend geval weer zou lukken, omdat de gemeente ziet dat er in steeds meer gevallen een beroep op de bijzondere bijstand wordt gedaan. Het komt wel vaker voor dat de professional na interventie door het PMM Loket wel beter de weg weet, maar nog tegen weerstand van een andere organisatie oploopt. Tussenkomst van PMM bij wijze van 'arbitrage', als gezaghebbende maar niet belanghebbende partij kan dan nog weer helpen.

4.2.2. Leerpunten ten aanzien van benodigde kennis en informatie

In de evaluatie van de casussen waarbij het Loket betrokken is geweest, is regelmatig geconstateerd dat de indiener geholpen kon worden met een specifiek stuk kennis of ervaring. In de meeste gevallen gaat het daarbij om kennis waarvan niet verondersteld kan worden dat iedere professional die paraat heeft, omdat die alleen in weinig voorkomende situaties nodig is. In de casussen waarin dit aan de orde was, heeft 1e orde leren plaatsgevonden door het opzoeken en toevoegen van die specifieke kennis of informatie. Wat in dergelijke situaties wel verwacht mag worden van professionals, is dat zij zich bewust zijn van mogelijke lacunes in hun eigen kennis en op zoek gaan naar aanvulling daarvan. In eerste instantie binnen de eigen organisatie en de eigen multidisciplinaire overleggen; in tweede instantie ook bij bijv. het landelijk Loket.

Er zijn ook enkele leerpunten ten aanzien van benodigde kennis, die wel regelmatig terugkeren en algemenere relevantie hebben dan alleen in de specifieke casus. Dit betreft onder meer de kennis van aandachtspunten bij specifieke groepen, waar bijzondere alertheid van de professional nodig is (denk bijv. aan eventuele kindhuwelijken die in bepaalde culturen voorkomen). Bij landelijke kennisorganisaties, de departementen en via PMM is die kennis vaak wel te vinden, wanneer die lokaal ontbreekt. Bij de casussen waar dit aan de orde was, is dit leerpunt besproken met de betrokken professionals.

Een ander leerpunt ten aanzien van benodigde kennis dat algemene relevantie heeft, is dat het belangrijk is om eerst een zo compleet mogelijk beeld te vormen van de situatie, voordat oplossingen onderzocht worden. Als de benodigde feiten in beeld zijn, kunnen professionals van andere organisaties die geconsulteerd worden sneller en trefzekerder helpen om mogelijke oplossingen te onderzoeken. Dat geldt bijvoorbeeld voor het vroegtijdig aanvragen van een draagkrachtonderzoek in gevallen waarin sprake is van financiële problemen en een lopende terugbetalingsverplichting. Door eerder draagkrachtonderzoek te laten doen, kan sneller bepaald worden wat passende oplossingen zijn.

- *Handelingsperspectief*: bij een complexe casus is het belangrijk om een zo compleet mogelijk beeld te vormen van de situatie. Omdat je als professional niet altijd kunt weten

welke aspecten je nog mist, is het belangrijk het team rondom de casus compleet te krijgen voor alle domeinen. Als je die collega's lokaal niet hebt, kan een regievoerder van het Loket meedenken.

Uit de behandelde casuïstiek is ook een aantal generieke leerpunten naar voren gekomen over het actief informeren van elkaar. Zo is het belangrijk dat gemeenten zich realiseren dat zij een rol hebben in het informeren van medewerkers van gecontracteerde aanbieders over welke aanspreekpunten en mogelijkheden er in de gemeente zijn waar men terecht kan met vragen of zorgen over inwoners die niet goed geholpen kunnen worden binnen het reguliere aanbod. Maar ook, heel praktisch, dat de online vindbaarheid op orde en up-to-date moet zijn. In een aantal behandelde casussen waar de professional is gaan zoeken naar informatie over wet- en regelgeving of over beschikbare voorzieningen, bleek de beschikbare informatie onvoldoende, niet helder of niet actueel. Waar dat geconstateerd werd, is contact gelegd met de betreffende organisatie en gevraagd om dit aan te passen. Dergelijke leerpunten zijn in de meeste gevallen snel opgepakt.

Voorbeelden van verbeteracties naar aanleiding van leerpunten over informatievoorziening:

- Een gemeente waar een eigen uitvoerder de sociale kaart niet kende, heeft naar aanleiding van dat signaal extra aandacht besteed aan het informeren van de eigen gecontracteerde partijen
- Stimulansz heeft n.a.v. een leerpunt informatie op de website aangepast: hoewel jongeren vanaf 14 jaar een ID bij zich moeten hebben, geldt voor medische behandelingen een identificatieplicht vanaf de geboorte
- Bovenregionaal expertise netwerk (BEN) Utrecht/Flevoland: website bleek onbekend en verouderd. Na melding door PMM zijn de oude teksten verwijderd van de site en de onbekendheid is geagendeerd bij de organisator
- Het CAK kijkt naar aanleiding van een casus naar mogelijkheden om de regeling onverzekerde vreemdelingen nog makkelijker vindbaar te maken
- Het CAK heeft naar aanleiding van een andere casus informatie op haar website toegevoegd over het recht op (jeugd)zorg voor grensarbeiders.

Voor gemeenten die informatie zoeken zijn onder meer www.regelhulp.nl, www.juisteloket.nl en www.schulinck.nl belangrijke vindplaatsen gebleken bij de casuïstiek waarop dit onderzoek betrekking heeft, net als de website van de VNG.

4.2.3. Leerpunten ten aanzien van samenwerking binnen en tussen organisaties

Bij complexe casuïstiek zijn vrijwel altijd diverse organisaties en instanties betrokken. Afstemming met andere betrokken organisaties is dan vaak nodig om tot een werkzame aanpak te komen. In een aantal van de behandelde casussen zijn leerpunten geconstateerd ten aanzien van de samenwerking binnen en tussen organisaties. Een veel voorkomend leerpunt betreft het tijdig (eigenlijk: eerder) contact zoeken met andere betrokken partijen en professionals, en bovendien alle betrokken partijen snel tegelijk aan tafel vragen zodat de samenhang tussen domeinen zichtbaar en oplosbaar wordt.

Soms gebeurt dit niet of te laat omdat een andere betrokken partij niet bekend is bij de professional die in de lead is, al had die in bepaalde gevallen wel kunnen weten of vermoeden dat andere partijen betrokken zijn. Het belang om met alle betrokken professionals en instanties samen tot een afweging en een samenhangende aanpak te komen, is met name groot als het gaat om mensen die mogelijk niet voldoende in staat zijn om voor zichzelf de juiste keuzes te maken (hetzij vanwege psychische problematiek, hetzij vanwege LVB).

Betrekken van alle partijen

Bij een multidisciplinair overleg over een zwervend gezin, waar grote zorgen zijn over de kinderen, werd de hulpverleenster die het gezin al het langst begeleidt niet uitgenodigd omdat zij bij de RvdK-medewerker die het overleg organiseerde niet bekend was. Navraag bij het gezin zelf zou dit kunnen hebben voorkomen, maar ook alertheid en een simpele check bij de gemeente waar het gezin eerder verbleef. Het contact is via het Loket van PMM gelegd. Met de organisator van het overleg wordt nog besproken wat kan worden gedaan om dit in de toekomst te voorkomen.

Ook zijn er casussen geweest waarbij een (boven)regionale partij, i.c. het Bovenregionale Expertise Netwerk, eigenlijk de aangewezen partij was om te helpen, maar de indiener deze partij niet kende.

In enkele casussen had de indiener ook zelf contact kunnen leggen met de betrokken landelijke dienstverlener en hadden zij het onderling kunnen oplossen, maar werd het Loket ingeschakeld om dat contact te leggen omdat de indiener die route als laagdrempeliger ervoer. Enerzijds is het fijn dat men het Loket weet te vinden en de gezamenlijke afstemming toch tot stand komt. Anderzijds is het voor de lange termijn van belang dat gemeenten en landelijke uitvoerders leren elkaar makkelijker rechtstreeks te betrekken. Dit is in de gevallen waar dat aan de orde was ook als zodanig besproken met de indieners en betrokken landelijke uitvoerders.

Een ander leerpunt ten aanzien van de samenwerking tussen organisaties doet zich soms voor tussen landelijke dienstverleners en het beleidsdepartement waaronder zij vallen, met name waar het gaat om het maken van afwegingen. Als niet duidelijk is waar de bevoegdheid ligt om op casusniveau afwegingen te maken, komt het voor dat men naar elkaar blijft verwijzen of op elkaar blijft wachten. Om dat te voorkomen is niet alleen duidelijkheid nodig in de formele bevoegdheden, maar ook dat in de samenwerking die bevoegdheid gerespecteerd wordt en er geen vrees bestaat om bij het gebruik van die afwegingsruimte alsnog teruggefloten te worden.

Opbouwen van vertrouwen in afgesproken rollen

Een jonge alleenstaande moeder die als gevolg van psychische problemen, zwangerschap en het vinden van een (bij)baan haar inburgeringstraject een half jaar te laat heeft afgerond, moet daarom € 10.000 inburgeringsgeld terugbetalen. Bij DUO wordt gedeeltelijke kwijtschelding aangevraagd. Op basis van een nieuwe beleidsregel heeft DUO de ruimte om af te wijken. DUO vindt de motivering steekhoudend maar vraagt SZW rugdekking voor het benutten van de ruimte die de nieuwe beleidsregel biedt. SZW geeft aan dat DUO zelf kan beslissen. Bij DUO is er echter nog niet het vertrouwen dat SZW hen niet zal terugroepen als ze zelf de afweging maken om maatwerk te leveren. Het vertrouwen in de afgesproken rollen moet nog gevoed worden. Dit leerpunt is belegd bij DUO, SZW en bij de stuurgroep van PMM. Door wederzijdse bekrachtiging van de afgesproken rollen in de praktijk, groeit het vertrouwen tussen DUO en SZW.

Wat opvalt is, dat in het stelsel geen prikkels ingebouwd zijn die afschuiven naar andere organisaties tegengaan, en/of die het nemen van verantwoordelijkheid (in situaties waar niet helemaal duidelijk is wie verantwoordelijk is, of dat hier onenigheid over ontstaat) belonen.

Het omgekeerde doet zich gelukkig ook voor: goede samenwerking binnen en tussen instanties waardoor sneller en beter maatwerk geleverd kan worden. Een goed voorbeeld daarvan is DUO, waar het bespreken van casuïstiek in het arbitrair beraad, intern doorwerkt in voortvarender maatwerk leveren. En waar tussen DUO en OCW duidelijke werkafspraken zijn. De samenwerkingsrelatie tussen (de maatwerkfunctionarissen bij) DUO en (de PMM-ambassadeurs bij) OCW is zodanig, dat DUO direct in het startgesprek over een casus betrokken kan worden, zonder dat eerst afstemming met de ambassadeur van OCW nodig is. Dat versnelt in voorkomende gevallen het proces.

Een heel ander leerpunt op het vlak van samenwerking tussen organisaties, betreft de impact van langdurig achterblijvende uitvoeringscapaciteit bij een van de schakels in de keten. Vaak is dan sprake van een waterbed-effect: achterstanden en wachtlijsten op de ene plek in het systeem, veroorzaken extra druk elders. In de behandelde casuïstiek is naar voren gekomen hoe het tekort aan verzekeringsartsen bij het UWV, waardoor de wachttijd voor herkeuringen ernstig is opgelopen, ertoe leidt dat gemeenten via de Participatiewet extra moeten bijspringen. Hoewel dit een bekend probleem is, is daarover opnieuw een signaal afgegeven om het vraagstuk onder de aandacht te houden en duidelijk te maken hoe groot de impact is.

Impact van achterblijvende uitvoeringscapaciteit

Man met psychische problemen en een sterk wantrouwen in de overheid, kon vanwege tekort aan verzekeringsartsen bij het UWV niet herkeurd worden. Daardoor had hij lange tijd geen inkomen. Om erger te voorkomen was het nodig terug te vallen op de Participatiewet en een schuldhulpverleningstraject te starten. De man kreeg hierdoor met meer instanties te maken, waardoor zijn paniek en wantrouwen versterkt werden.

Een laatste leerpunt, tot slot, betreft de wijze waarop binnen organisaties wordt omgegaan met de lessen uit eerder behandelde casuïstiek, wanneer zich een vrijwel identieke casus aandient. In de eerste maanden van 2023 deed zich een sterk vergelijkbare vraag voor ten aanzien van een tolkenvoorziening als een casus die in 2022 samen met de betrokken uitvoerder uitvoerig is onderzocht. Omdat echter bij de eerdere casus gezegd was dat het besluit geen precedentwerking mocht hebben, werd in deze nieuwe casus het hele traject opnieuw doorlopen. Verwacht mag worden dat bij een nieuwe casus opnieuw een zorgvuldige afweging plaatsvindt en dat niet blindelings de afweging zoals die bij een eerdere casus is gemaakt wordt gevolgd, maar dat wel gebruik wordt gemaakt van de feiten en inzichten die het onderzoek bij eerdere casuïstiek opgeleverd heeft. Dat scheelt zowel in doorlooptijd voor de inwoner als in ambtelijke capaciteit.

Voorbeelden van verbeteracties naar aanleiding van leerpunten over samenwerking binnen en tussen organisaties:

- Naar aanleiding van een casus waarbij een toeslagen-ouder (gedupeerde KOT-affaire) in financiële problemen kwam, richtte een gemeente een werkproces in specifiek voor casussen waar het UHT (Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen) bij betrokken is. In volgende gevallen schakelen ze eerder met (alle) betrokken uitvoeringsorganisaties, waar ook contact is gelegd met de betreffende maatwerkfunctionarissen
- Naar aanleiding van interne discussie over een casus waarbij vanwege wachtlijsten verlengde jeugdhulp werd ingezet voor een 18-plusser, intensiveert de afdeling Jeugd van een gemeente haar overleg met de afdeling WMO m.b.t. deze (financierings- en plaatsings-)problematiek. Ook adresseert de afdeling bij de eigen en een grote buurgemeente dat de afdeling Jeugd nu financieel opdraait voor woningtekort in de regio. Daarnaast vraagt de gemeente van zorginstellingen gerichter aandacht en een tijdig actieplan bij de 18-/18+ overgang, om beter voorbereid te zijn op het vinden van een passende plek bij uitstroom uit de Jeugdzorg.
- Het maatwerkteam van een grote gemeente organiseert een casus-dag met de wethouder, waarbij 'domeinoverstijgende' casuïstiek wordt besproken, door onder meer collega's van WMO en Jeugd. De aan PMM voorgelegde casus was hier niet de directe aanleiding voor, maar is wel een voorbeeld van dergelijke casuïstiek. Het maatwerkteam versterkt op deze manier de bestuurlijke steun voor de opdracht om het domeinoverstijgend werken binnen de gemeente te adresseren en faciliteren.

4.2.4. Leerpunten ten aanzien van ICT-systemen

In de periode waarop deze rapportage betrekking heeft, was in enkele gevallen sprake van leer- of verbeterpunten op het vlak van ICT-systemen, waarvan sommige ook eerder al gesignaleerd zijn. Soms gaat het daarbij om bewust in het systeem gebouwde koppelingen, waarover een beleidsmatige beslissing nodig is om die te veranderen. Dergelijke leerpunten liggen niet op het niveau van gemeenten en uitvoerders maar op het niveau van het Rijk. Deze leerpunten komen aan de orde in § 4.3.

In een enkel geval "werken systemen tegen" zonder dat dit zo bedoeld is of een bewuste ontwerpkeuze is geweest bij het bouwen van het systeem. Bijvoorbeeld doordat het systeem een handmatige mutatie "niet pakt". Dat kan lastig te traceren zijn en grote consequenties hebben voor de inwoner die het betreft. De inwoner is in zo'n geval vaak afhankelijk van de volharding van de professionals waarmee hij te maken heeft en van het geloof dat zij hebben in het verhaal van de inwoner in plaats van in de gegevens die het systeem toont. Uit de casuïstiek is gebleken dat dan het extra duwtje dat PMM kan geven, soms van doorslaggevend belang is.

Een vinkje dat niet uitgezet kon worden

Voor een inwoner die als een van de eerste gedupeerden van de Toeslagen-affaire het compensatiebedrag heeft ontvangen, was voordat ze de compensatie ontving al een aanvraag voor minnelijke schuldhulpverlening (MNSP) gestart. Toen zij het compensatiebedrag van € 30.000 ontving heeft zij met dat geld haar schulden afgelost. Een paar maanden later werd bekend dat het compensatiebedrag daarvoor niet gebruikt hoefde te worden, omdat de schulden kwijtgescholden zouden worden. De inwoner kon bij de Sociale Bank Nederland (SBN) de betaalde schulden opvoeren, maar dit lukte niet omdat ergens in het systeem nog een vinkje staat dat zij in een MNSP-traject zit. De inwoner heeft al twee keer een driegesprek gehad met de Belastingdienst en de SBN, maar zonder resultaat: het lukte niet om het vinkje in het systeem uit te zetten, en daardoor lukte het niet de schulden nog op te voeren. De casus werd ingediend bij het PMM loket. PMM neemt contact op met de ambassadeur bij Toeslagen en via haar leidinggevende wordt contact gelegd met de Ketencoördinator Integrale Schuldenaanpak Publieke Schulden. Uiteindelijk lukt het om het vinkje 'uit te zetten' en kon de inwoner worden geholpen.

Een aandachtspunt op het grensvlak tussen ICT-systemen en werkwijze van uitvoerders, betreft de omgang met onregelmatigheden die naar voren komen bij reguliere controles op basis van in systemen opgeslagen informatie. In een van de behandelde casussen bleek dat wanneer in een reguliere controle een onregelmatigheid boven water komt (bijvoorbeeld een mogelijk onrechtmatige eenoudertoeslag), schriftelijk navraag wordt gedaan bij de betreffende inwoner. Als daarop geen antwoord komt, wordt de eenoudertoeslag automatisch ingetrokken. De vraag is of het wenselijk en verantwoord is om bij het achterwege blijven van een reactie op een schriftelijke navraag, automatisch datgene wat een inwoner ontvangt aan te passen aan de informatie die in het systeem geregistreerd staat. Zeker bij inwoners van wie vermoed kan worden dat zij zich in een kwetsbare positie bevinden, is (persoonlijk) navraag doen gewenst, voordat consequenties worden doorgevoerd. Dit aandachtspunt is in de betreffende casus belegd bij de maatwerkfunctionaris van DUO, die dit heeft meegenomen naar de collega's van handhaving en inspectie[12].

4.3. Leerpunten voor de ministeries

Vragen, leerpunten, signalen en mogelijke verbeterpunten die in de behandelde casuïstiek naar voren zijn gekomen en die op het terrein liggen van de ministeries, zijn belegd bij de contactpersonen die PMM bij de ministeries heeft: de PMM-ambassadeurs. Anders dan bij de feedback naar gemeenten en (landelijke) uitvoerders, gaat het bij de feedback naar ministeries meestal niet om leerpunten ten aanzien van houding en gedrag, kennis of samenwerking rond concrete casuïstiek, maar vooral om vragen, signalen en mogelijke verbeterpunten ten aanzien van wet- en regelgeving. Deels gaat het daarbij om de systeemknelpunten die in hoofdstuk 3 besproken zijn, maar regelmatig leveren de ingediende casussen ook andere signalen, vragen en verbeterpunten voor de ministeries op. Voor het gemak duiden we in het vervolg van deze paragraaf alle feedback die naar ministeries is teruggekoppeld aan als leerpunten.

[12] DUO heeft naar aanleiding van deze casus haar werkwijze m.b.t. het intrekken van de eenoudertoeslag aangepast: als een echtscheiding lang duurt, omdat de partner in het buitenland woont en er geen contact is, volstaat de verklaring van een advocaat om de eenoudertoeslag te (blijven) ontvangen.

In deze paragraaf is per ministerie beschreven welke vragen, leerpunten, signalen en mogelijke verbeterpunten uit de casuïstiek zijn gehaald, evenals hoe en in hoeverre daaraan opvolging is gegeven, danwel bij wie de verantwoordelijkheid om opvolging te geven is belegd.

In de onderstaande tabellen is per departement weergegeven welke leerpunten, signalen en vragen daar op basis van afgeronde casuïstiek belegd zijn en wat op het moment van deze rapportage gemeld kan worden over de opvolging daarvan. In enkele gevallen zijn er meer dan een beleidsverantwoordelijk departement betrokken bij het meedenken en/of oplossen van een casus. Waar dit het geval is, is dit vermeld.

Ook relatief eenduidige vragen die bij de ministeries zijn belegd en het hierop door ministeries geformuleerde antwoord, hebben wij in de tabellen opgenomen. Wij hebben daarvoor gekozen om inzicht te geven in het brede spectrum van vragen, leerpunten en signalen dat door het Loket aan PMM-ambassadeurs wordt voorgelegd en op welk vlak opvolging of interventies nodig zijn geweest om een casus tot een goed einde te brengen.

Er is een onderscheid te maken in eerste, tweede en derde orde leren. Eerste orde-leren wil zeggen het knelpunt dat zich aandient in de casuïstiek is opgelost (vaak door het verstrekken van informatie door het ministerie) waardoor de casus afgerond kan worden getrokken. Tweede orde-leren betreft het oplossen van een knelpunt waardoor de casus opgelost kan worden, én in de toekomst vergelijkbare gevallen (beter, sneller) opgelost kunnen worden. Dit betreft bv het aanvullen of aanscherpen van informatie en communicatie over wetten en regelingen, of het verbeteren van de vindbaarheid van informatie. Bij derde orde-leren is er sprake van het oplossen van een knelpunt (op beleidsniveau) waardoor voorkomen wordt dat zich nieuwe gevallen met eenzelfde knelpunt kunnen blijven aandienen. Dit betreft aanpassingen in wet- en regelgeving (inclusief de hardheid van wetten, of gelijktrekken van begrippen tussen wetten), of aanpassingen in ICT-systemen, maar ook het bieden van ruimte en rugdekking en zorgen voor prikkels in het systeem zodat maatwerk in de uitvoering geoptimaliseerd wordt.

We zien aan de opvolging van leerpunten bij departementen (voor dit onderzoek gerapporteerd door PMM-ambassadeurs) dat eerste en tweede orde leren naar aanleiding van PMM-casuïstiek veel plaatsvindt. Derde orde-leren blijft hier evenwel bij achter. Hoewel dit derde orde-leren voor een kleiner deel van de casuïstiek daadwerkelijk vereist is, is ook duidelijk dat de gevolgen van een onopgelost knelpunt op dit vlak niet zelden ernstig zijn voor betrokken inwoners, en dat zich bovendien steeds nieuwe gevallen kunnen blijven aandienen als er geen derde orde-leren plaatsvindt. Hier is een eerste of tweede-orde reactie niet toereikend.
Als er in zo'n geval wél derde orde-leren plaatsvindt is de positieve impact daarvan groot. Zowel eerste- tweede als derde-orde leren zijn vereist om te spreken van systeemleren in optima forma. Het Loket blijft zich dan ook inspannen om derde orde-problematiek onder de aandacht te houden, en hierbij ook een beroep te doen op de bestuurlijke stuurgroep van PMM.

Voorts valt op aan de terugkoppeling van ministeries, dat ook op het niveau van het Rijk niet altijd eenduidigheid bestaat over complexe en deels niet op elkaar afgestemde wet- en regelgeving, waarbij niet objectief te zeggen is of het probleem in onduidelijkheid of strijdigheid van wet- en regelgeving zit of in een gebrek aan kennis en kunde van professionals. Dit is een relevante

constatering, omdat soms de neiging bestaat om de zoektocht van professionals naar ruimte in het systeem om de juiste dingen te kunnen doen voor inwoners, af te doen als 'alles kan, als je voldoende kennis hebt'. Dat ook op het niveau van een beleidsafdeling van het Rijk verwarring kan bestaan over hoe wetgeving geïnterpreteerd moet worden, illustreert hoe ingewikkeld het systeem is en hoe makkelijk dat kan leiden tot onbedoelde of ongewenste interpretaties.

4.3.1. Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij BZK

Tabel 4.3.1.: Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij ministerie van BZK

Inhoud leerpunt	Stand van zaken opvolging
Kindhuwelijken worden in NL niet erkend en niet geregistreerd. Als de jongere meerderjarig wordt, wordt het huwelijk alsnog geregistreerd in de BRP wanneer dit ergens bekend wordt gemaakt (of op verzoek van de inwoner). Dit komt niet vaak voor maar kan zeer grote impact hebben	In het Programma Ontwikkelagenda toekomst BRP is dit onderwerp in bredere zin op agenda gezet. De registratie van huwelijken is een van de grootste probleemgebieden waar het programma verbetering in wil aanbrengen. Het gaat dan met name om huwelijken die in het buitenland gesloten zijn maar niet of niet volledig in de BRP zichtbaar zijn. Zoals kindhuwelijken, polygame huwelijken, huwelijken waarbij de partnergegevens niet (volledig) bekend zijn, en huwelijken van niet-ingezetenen. Het agendapunt omvat verschillende aspecten: verbeteren van de informatievoorziening aan betreffende burgers, meer mogelijkheden voor registratie van brondocumenten en verbetering van de verstrekking aan afnemers. De daadwerkelijke uitwerking van dit agendapunt is nog niet gestart, het zal daarom nog even duren voordat de resultaten daadwerkelijk zichtbaar worden. In 2024 worden de vragen over kindhuwelijken die eerder bij de Commissie van advies voor zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit zijn ingediend, opnieuw ingediend, om aandacht te vragen voor dit nog altijd actuele probleem.
Wijziging van achternaam vanwege veiligheidsredenen wordt in de BRP-systeem zo opgenomen dat het herleidbaar is voor verwanten (die mogelijk een bedreiging vormen). Komt weinig voor maar heeft potentieel grote impact voor veiligheid.	Het systeem aanpassen is op dit moment niet mogelijk. Binnen het programma Toekomst BRP is door BZK het initiatief genomen om de inzage van gerelateerden-gegevens via MijnOverheid te beperken. Concreet gaat het dan om de gegevens van ex-partners en volwassen kinderen. Planning is in 2024 deze wijziging te realiseren. Verder staat het initiatief voor het op verzoek inperken van inzage door gerelateerden op de lijst voor de komende wijziging van de Wet BRP. Planning inwerkingtreding in 2026. Daarnaast is het knelpunt, omdat dit voorlopig nog blijft bestaan, door PMM onder de aandacht gebracht in het netwerk van maatwerkfunctionarissen om hen daar alert op te maken.
Er is een verschil in de definitie van het begrip "partner" in verschillende wet- en regelgeving. Met name tussen Awir en Participatiewet verschilt dit, hetgeen leidt tot onduidelijkheid en fouten. Dit komt regelmatig voor en kan grote impact hebben.	Er is een wetgevingsgroep die zich bezighoudt met dit (al langer bekende) vraagstuk. Het punt wordt ook meegenomen in het interdepartementale programma VIM (vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen).
Gemeenten weigeren soms een briefadres af te geven aan inwoners zonder vast adres. Dit komt vaker voor en kan grote impact hebben voor de betreffende inwoner.	BZK heeft de wet BRP in het verleden aangepast, om juist dit probleem te ondervangen: gemeenten zijn wettelijk verplicht om een briefadres te verstrekken wanneer daarop een beroep wordt gedaan. De Rijksdienst voor identiteitsgegevens (RvIG) heeft aandacht voor de communicatie over deze wetswijziging, biedt hulp en beantwoordt vragen van gemeenten. Aandacht voor de wetswijziging blijft nodig, gezien deze casus. Als het misgaat, blijft ook interveniëren op casusniveau geboden.
Het is ingewikkeld en zeer tijdrovend om mensen waarvoor dat dringend gewenst is in een andere gemeente te kunnen laten wonen als zij geen rechten hebben in de desbetreffende gemeente. Vraag: Is er	De vraag of er een netwerk is van leden van urgentiecommissies is uitgezocht. Een dergelijk netwerk is er niet. De VNG is wel bezig met een notitie hierover.

een netwerk van leden van urgentiecommissies voor toewijzing woningen?	Er is vanuit de City Deal Eenvoudig Maatwerk een toolbox ontwikkeld voor dergelijke situaties, maar die heeft nog weinig bekendheid en vraagt ook om onderhoud.

De leerpunten die bij het ministerie van BZK belegd zijn, lijken zich te concentreren rond (a) het systeem van de Basisregistratie Personen; (b) de verantwoordelijkheid van gemeenten voor inwoners zonder vast adres; en voor inwoners waarvoor verhuizing naar een andere gemeente dringend gewenst is; en (c) de stelselverantwoordelijkheid van BZK ten aanzien van de uitvoerbaarheid binnen het sociaal domein, waar tegenstrijdigheden tussen wetten onderdeel van is.

In aanvulling op de leerpunten die door het Loket zijn gesignaleerd en bij het ministerie van BZK zijn belegd (zie bovenstaande tabel), zijn in de analyse voor deze rapportage nog drie aanvullende punten naar voren gekomen. Punten die vooral zichtbaar worden bij het doornemen van alle casuistiek. Ten eerste valt bij de analyse van alle casuïstiek uit 2023 op, dat gemeenten zich nog steeds vaak genoodzaakt zien om 'pleisters te plakken' wanneer andere overheden geen mogelijkheid zien of weigeren om soepel om te gaan met de wet- en regelgeving op het terrein waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Gemeenten fungeren vaak als vangnet voor wat niet elders in het stelsel opgelost wordt. Dat het stelsel er niet in voorziet dat gemeenten daarvoor financieel gecompenseerd worden, kan gezien worden als tekortkoming van het stelsel. En dat geldt ook voor het feit dat er in het stelsel geen prikkels ingebouwd zijn die andere overheden stimuleren om al het mogelijke te doen op het onderwerp waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Er is geen beloning voor het oplossen van problematiek door maximaal de ruimte te zoeken binnen de eigen verantwoordelijkheid, en evenmin een sanctie op het afschuiven van problematiek naar gemeenten. Vanwege de stelselverantwoordelijkheid van BZK menen wij dat dit signalering verdient.
Een tweede punt dat naar voren kwam bij de analyse was het knelpunt ten aanzien van grensarbeiders die deels wel (ZVW) en deels niet (Jeugdwet) onder de Nederlandse wet- en regelgeving vallen. Voor BZK dat als stelselverantwoordelijk ministerie ook verantwoordelijk is voor het functioneren van de stelselgrenzen ligt hier een aandachtspunt. Als er geen sprake is van een naadloze aansluiting (voor grenswerkers), of als deze aansluiting niet logisch is of voor problemen zorgt, dan zou daarvoor in afstemming met buurlanden een oplossing gezocht kunnen worden.
En een derde punt dat in de analyse naar voren kwam, is een specifiek maar wel meermaals voorkomend knelpunt rond huisvesting, namelijk waar het gaat om remigranten zonder adequaat plan, waar de gemeente uiteindelijk opdraait voor hulp en huisvesting, zeker wanneer er ook sprake is van kinderen. Daar is veelal sprake van spanning tussen enerzijds wetgeving waarbij de focus ligt op eigen verantwoordelijkheid (voor de volwassen remigrant) en anderzijds beschermende wetgeving voor kwetsbare kinderen, waardoor gemeenten vaak toch besluiten huisvesting te bieden. Zij dichten daarmee een gat dat bestaat doordat het stelsel hier niet sluitend is. Ook hier lijkt een signaal naar BZK gepast.

4.3.2 Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij FIN

Tabel 4.3.2.: Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij ministerie van Financiën	
Inhoud leerpunt	Stand van zaken
In 2022 gesignaleerd: knelpunt ALO-kop. Betreft extra bedrag voor alleenstaande ouders bovenop het kindgebonden budget. De ALO-kop wordt automatisch	Dit knelpunt is al geruime tijd bekend bij het departement en bij de Belastingdienst. FIN geeft aan dat een oplossing voorlopig is gezocht in het beter informeren van ouders.

uitbetaald, ook als er wel een partner is, maar deze in het buitenland verblijft en geen BSN heeft. Dit kan leiden tot hoge terugvordering wanneer de partner in beeld komt (bv door het aanvragen van een BSN), terwijl de ouders alles goed gedaan hebben en naar eer en geweten hebben gehandeld. PMM heeft dit knelpunt vanuit de eigen casuïstiek nader in kaart gebracht en met urgentie geagendeerd.	FIN en SZW geven niet dezelfde terugkoppeling over de aanpak van dit knelpunt. SZW geeft aan dat de Dienst Toeslagen in 2023 maatregelen heeft genomen binnen het bestaande systeem: bij de aanvraag kunnen ouders aangeven dat er een partner is, ook als deze geen BSN heeft, waardoor er geen onterechte ALO-kop wordt toegekend; en door het synchroniseren van informatie uit verschillende systemen, zijn 2.500 ouders opgespoord die ten onrechte de ALO-kop ontvingen, bij hen is de ALO-kop stopgezet en het eerder (onterecht) ontvangen bedrag niet teruggevorderd.
In 2023 zijn er twee casussen ingediend waarbij het ging om ouders die door de KOT-affaire in de (financiële) problemen zijn geraakt. Heeft het meerwaarde om een contactpersoon /PMM-ambassadeur te betrekken bij het UHT (Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen) om bij dergelijke casuïstiek sneller tot oplossingen te komen?	FIN geeft aan dat dit zeker meerwaarde heeft, en zal binnen PMM overleggen hoe dit te realiseren.

Het bij MinFIN / Toeslagen belegde punt over de ALO-kop is in meerdere casussen naar voren gekomen en was ook al eerder bekend. Opmerkelijk is dat dit knelpunt lijkt voort te komen uit een goedbedoelde poging om het voor inwoners makkelijker te maken, door automatisch vanuit het systeem een toeslag aan te vragen waarop recht lijkt te zijn. Eind 2023 heeft Toeslagen voornoemde maatregelen genomen. FIN geeft niet dezelfde terugkoppeling over de opvolging van dit signaal als SZW, de terugkoppeling van SZW is daarom ook in deze tabel opgenomen.

4.3.3 Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij JenV

Tabel 4.3.3.: Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij ministerie van JenV	
Inhoud leerpunt of vraag	Stand van zaken
Als sprake is van interventies in het gedwongen kader (bijv. zorgmachtiging), hoe verloopt dan de koppeling naar of afstemming over andere interventies (bijv. bewindvoering), met name voor inwoners die niet in staat zijn zelf goede keuzes te maken? *NB Zowel JenV en VWS zijn beleidsverantwoordelijk: de hier weergegeven reactie is namens beide*	Voor koppeling naar en afstemming over andere interventies, zijn multidisciplinaire teams en multidisciplinaire overleggen bedoeld. Op het snijvlak van Zorg en Veiligheid worden casussen bijvoorbeeld wel besproken in de zorg- en veiligheidshuizen of in minder heftige casussen waar zwaartepunt meer in zorg en ondersteuning ligt in wijkteams of bijvoorbeeld via de wijk-GGD-ers. Dat zijn de plekken waar men samenhangende problematiek kan bespreken met elkaar. Het komt voor dat (ervaren) privacy-belemmeringen deze multidisciplinaire samenwerking bemoeilijken, bijvoorbeeld bij (verwarde) inwoners die geen toestemming geven. Dit is in beeld bij de departementen en krijgt in verschillende trajecten aandacht. Zo zou bijvoorbeeld het wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek dat momenteel in de Tweede Kamer voorligt hierbij kunnen helpen. Zie meer over deze initiatieven in de brief die de minister voor rechtsbescherming mede namens de staatssecretaris van VWS op 4 december 2023 stuurde aan de Tweede Kamer. PMM zal dit punt in een leerbijeenkomst met maatwerkfunctionarissen agenderen om te verkennen wat mogelijk goede voorbeelden zijn om te zorgen dat betrokken professionals van elkaar weten welke relevante maatregelen er zijn getroffen ten aanzien van een client.

Rond dubbel/triple problematiek (bv verslaving, psychische problematiek plus zorgen rond veiligheid) blijft casuïstiek binnenkomen. Door complexiteit van de problematiek is geen enkele plek geheel passend, en soms lijkt het of er 'afgewacht moet worden tot er iets echt ergs gebeurt' zodat via het strafrecht ingegrepen kan worden. Daarbovenop is beperkte capaciteit van geschikte plaatsen, wat bijkomende last geeft. Welke acties lopen er vanuit JenV m.b.t. dit vraagstuk? *NB Zowel JenV en VWS zijn beleidsverantwoordelijk: de hier weergegeven reactie is namens beide*	Dit is een bekend complex aspect in de uitvoering. Over de complexiteit die kan bestaan in de overgang van strafrechtelijk kader naar vrijwillig kader, of van gedwongen kader zonder strafrechtelijk aspect naar vrijwillig kader, en de beschikbaarheid van beschermd- en begeleid wonen zie o.a. Kamerbrief met beleidsreactie op rapport over zorg en ondersteuning aan Donny M in het straf zorg en sociaal domein | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl waarin de minister van Rechtsbescherming en de staatssecretaris van VWS hun beleidsreactie geven op het onderzoeksrapport van Toezicht Sociaal Domein naar aanleiding van de zaak Donny M., waar ook sprake was van problematiek op het snijvlak van domeinen. Of bijvoorbeeld de kamerbrief van 23 maart 2024 over langdurige klinische zorg. PMM belegt dit signaal eveneens bij de bestuurlijke stuurgroep.
In hoeverre is het Forensisch Plaatsingsloket van DJI (dat als taak heeft ketenpartners te ondersteunen in hun plaatsingstaak) voldoende in beeld? Dit naar aanleiding van vragen van een gemeente rond de plaatsing en financiering van forensische zorg. Hoe communiceert het FPL over haar bestaan en werkzaamheden?	Op de website www.forensischezorg.nl zijn de contactgegevens van het FPL te vinden, met vermelding van hun taken. Hiernaast is er de route via de accountmanager vanuit de divisie Forensische Zorg: iedere zorgaanbieder heeft een accountmanager waaraan vragen kunnen worden voorgelegd. Die accountmanager zal vragen ook doorgeleiden naar het FPL. Suggestie is het FPL uit te nodigen om op een van de leerbijeenkomsten voor maatwerkfunctionarissen van PMM wat te vertellen over hun werkzaamheden, om de bekendheid met het FPL te vergroten.
In hoeverre is de regeling medische zorg voor asielzoekers bekend? Zouden gemeenten deze zelf moeten kennen of moet het COA gemeenten hierop wijzen?	Informatie over de regeling is te vinden op de website die hiervoor is ingericht: Regeling Medische zorg Asielzoekers (rmasielzoekers.nl) waarop tevens de mogelijkheid wordt geboden per e-mail vragen te stellen.
Hoe worden mensen begeleid bij het 'eenmalig woningaanbod' vanuit COA? Dit naar aanleiding van een casus waarbij het vermoeden van een licht verstandelijke beperking speelde. Kan dit beter?	Als er duidelijk sprake (concreet vermoeden) is van LVB, wordt er door het COA een sociaal medisch advies aangevraagd. Zo kan duidelijkheid verkregen worden over de mogelijke gevolgen voor woningaanbod. Als een LVB niet is vastgesteld of als er geen medewerking is, volgt een gangbaar woningweigeringstraject. Wel met de gebruikelijke nodige zorg: op iedere locatie is onder andere een gezondheidsteam aanwezig dat aandacht besteedt aan de zorgbehoefte van asielzoekers.
Vraag of bij een vechtscheiding inzet van mediation en actief opvolgen van uitgesproken voorlopige voorziening m.b.t. betalen van vastgestelde kinderalimentatie elkaar in de weg staan. Afdwingen van mediation kan anders door degene die alimentatieplichtig is worden ingezet om te traineren.	Het programma Scheiden zonder Schade heeft als een van de bouwstenen om zo veel mogelijk aan de voorkant (preventief) hulp/ondersteuning te bieden. Er zijn verschillende mogelijkheden verkend die in deze en vergelijkbare situaties ingezet kunnen worden, variërend van inschakeling van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) voor het innen van de kinderalimentatie; de mogelijkheden van de nieuwe procedure bij de rechter; en mediation. Wat de meest passende interventie is verschilt per casus en blijft daardoor een soms lastige afweging voor professionals, waarop niet in zijn algemeenheid een eenduidig antwoord is te geven.
Als sprake is van een (licht) verstandelijke beperking is er aandacht nodig voor mogelijk verschil tussen de professionele beoordeling van veilig zijn en wat de inwoner nodig heeft om zich veilig te voelen. Hoe werkt dat in praktijk? Dit naar aanleiding van een casus waarin huiselijk geweld speelde, en de betrokken vrouw herhaaldelijk een aangeboden woning weigerde.	In de casuïstiek die aanleiding was voor deze vraag, gaat het vooral over het voorliggend veld (sociaal/lokaal team, hulpverlening en Veilig Thuis). Professionals en hulpverleners hebben in de uitvoering zeker oog voor kwetsbaarheden, waaronder of iemand (mogelijk) een LVB heeft. Dat wordt meegewogen bij het nemen van beslissingen en de vraag welke hulpverlening of interventie moet worden ingezet. De gemeente (sociaal team) heeft de regie, en schakelt de juiste expertise in. Als er geen hulpvraag is (wat in geval van veiligheidsvraagstukken nogal eens het geval is) kan dat lastig zijn en is het inschakelen van (ook) de juiste expertise op veiligheid van belang.

NB Zowel JenV en VWS zijn beleidsverantwoordelijk: de hier weergegeven reactie is namens beide	Dit vraagstuk, zorgen dat in het hele netwerk wordt gewerkt aan de veiligheid binnen gezinnen en huishoudens, is in beeld en raakt aan diverse ontwikkelingen rondom de Hervormingsagenda Jeugd (versterken lokale teams) en het Toekomstscenario Kind en gezinsbescherming.
Klopt het dat iemand schuldenvrij moet zijn om vrijwillig te mogen terugkeren naar land van herkomst? Zo ja, is dit wel zinnig in het kader van maatschappelijke kosten/baten?	Vreemdelingen in de caseload van de DT&V (Dienst Terugkeer en Vertrek) hebben doorgaans geen belastingschuld, omdat vreemdelingen niet belastingplichtig zijn. Wel kan het zijn dat vreemdelingen veroordeeld zijn tot geldboetes. Als vreemdelingen deze niet kunnen betalen dan geldt in principe vervangende hechtenis. Met het CJIB/OM kunnen afspraken gemaakt worden om hiervan af te zien teneinde vertrek te realiseren. Een schuld voortkomend uit openstaande boete(s) kan een belemmering vormen bij (gedwongen) vertrek, omdat de KMar de vreemdeling dan mogelijk niet laat vertrekken in geval de reisbestemming buiten Schengengebied is. In geval voornoemde schuld naar voren komt in een VRIS procedure, kan de rv aan het CJIB verzoeken om de schuld tijdelijk on hold te zetten ten faveure van de uitzetting. Eerder liep dit via het OM. Met de wet USB (uitvoering strafrechtelijke beslissingen) is de bevoegdheid overgegaan naar CJIB. In geval sprake is van een remigratieverzoek, zoals in deze casus, dan is één van de voorwaarden wel dat de aspirant vertrekker geen schulden heeft bij de Rijksoverheid. Overigens zijn er geen gevallen bekend waarbij openstaande schulden in praktijk (op Schiphol) tot problemen hebben geleid bij terugkeer naar land van herkomst.
Onenigheid tussen gemeente en zorgaanbieder over welke voorziening voorliggend is, voor een 18+ jongere met een jeugdreclassering-maatregel die op een beschermd wonen-plek wordt geplaatst. Dit leidt tot de vraag: Is het veld voldoende op de hoogte cq is duidelijk genoeg welke voorziening voorliggend is?	Dat bij jeugdhulp in het strafrechtelijk kader in praktijk soms onduidelijkheid bestaat over welke voorziening voorliggend is, is bekend. Gemeenten weten dit niet altijd goed, hebben er maar sporadisch mee te maken, of zijn het (intern, of met een zorgaanbieder) oneens. Het blijft altijd een uitdaging om elke professional overal goed van op de hoogte te laten zijn. In deze specifieke casus konden JenV en VWS snel uitsluitsel geven over welke regeling voorliggend is[13]. Er is over jeugdhulp in het strafrechtelijk kader en de uitvoering van het jeugdstrafrecht na inwerkingtreding van de jeugdwet een aantal handreikingen en factsheets beschikbaar, o.a. via de website van de VNG.
Welke kwaliteitseisen zijn er ten aanzien van financieel bewindvoerders, en hoe is de borging hiervan geregeld? Welke sancties zijn er bij wanpresteren?	Er zijn kwaliteitseisen waar professioneel bewindvoerders aan moeten voldoen (te vinden op www.rechtspraak.nl). Deze zijn vastgesteld door de rechtspraak, in afstemming met het ministerie van JenV. Elke bewindvoerder moet jaarlijks een accountantscontrole laten doen en deze indienen bij de rechtspraak. Waar het gaat om mogelijke sancties: De kantonrechter kan de bewindvoerder aanspreken of een sanctie opleggen, hoewel dit het feit niet ongedaan kan maken. Als een bewindvoerder een fout maakt, bestaat de mogelijkheid om een nieuwe bewindvoerder te nemen en om bij de rechter een klacht in te dienen. Dat laatste kan ook door de nieuwe bewindvoerder namens de onderbewindgestelde worden gedaan, waarbij de onderbewindgestelde wel in persoon bij de rechter wordt gehoord. Dat kan voor kwetsbare personen een belemmering vormen. Hoe de verbeteringsslag met deze complexe branche rond het schuldenbe-wind gemaakt kan worden is nog onderwerp van gesprek tussen JenV en SZW.

[13] Bij beschermd wonen is de Wmo 2015 voorliggend, met uitzondering van maatregelen opgelegd binnen het strafrecht, waar de Jeugdwet voorliggend is, ook bij 18+ jongeren.

De leerpunten die belegd zijn bij het ministerie van JenV kennen een grote diversiteit. Zwaartepunten in de vraagstukken en leerpunten op het terrein van JenV zien we rond regelingen voor asielzoekers en statushouders; veiligheidsvraagstukken; en inzet van interventies vanuit het 'gedwongen (strafrechtelijk) kader'. Daarnaast blijkt ook behoefte aan het beschikbaar maken van kennis en advies met betrekking tot vraagstukken rond (vecht)scheidingen en vraagstukken rond jeugdhulp in het strafrechtelijk kader.

4.3.4 Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij OCW

Tabel 4.3.4.: Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij ministerie van OCW

Leerpunt	Stand van zaken
In de periode voor 2023 zijn op basis van casuïstiek enkele knelpunten bij OCW belegd ten aanzien van passend onderwijs. Ook in 2023 werd een casus ingediend die betrekking had op het niet georganiseerd krijgen van passend (voortgezet) onderwijs vanwege de zorgbehoefte van de betreffende leerling; welke route kan dan gevolgd worden?	Beeld is dat het bij vastlopende casuïstiek rond passend onderwijs in de meeste gevallen niet stokt op wet- en regelgeving, maar (vaker) op onduidelijkheid over verantwoordelijkheden of tekort aan middelen. Vanuit OCW lopen er verschillende verbeterlijnen. Er loopt een verbeteraanpak passend onderwijs, waarbinnen onder meer wordt gewerkt aan het versterken van de positie van ouders en leerlingen (wetsvoorstel). Ook worden er ouder- en jeugdsteunpunten ingericht om ouders beter te ondersteunen bij het vinden van passend onderwijs. Tevens loopt er een aanpak op verbeteren verbinding zorg en onderwijs. In maart 2023 is er een Kamerbrief verstuurd over passend onderwijs. In juli 2023 is er een Kamerbrief verstuurd onder zorg en onderwijs. Tot slot loopt er een experiment onderwijs-zorgarrangementen waarbij scholen/samenwerkingsverbanden, in samenwerking met gemeenten, meer ruimte hebben om te experimenteren met maatwerk buiten de school en digitale voorzieningen. Met betrekking tot de casus die in 2023 is ingediend: In principe mag een school, op grond van haar zorgplicht, een leerling niet weigeren zonder dat zij een andere passende plek voor deze leerling heeft gevonden. Ouders en leerlingen kunnen gebruik maken van een onderwijsconsulent in het geval dat zij er met de school niet uit komen. OCW deelt een 'escalatieladder' met PMM, waarin staat wat de te volgen route is als een school een leerling weigert op grond van een (complexe) zorgbehoefte.
Leerpunt uit 2022: Voorzieningen vanuit cluster 3 onderwijs konden niet worden meegenomen naar een passender school die in cluster 2 valt.	Dit loopt mee met het leerpunt hieronder.
Leerpunt uit 2022: voorzieningen zoals inzet doventolk of het leren van gebarentaal zijn alleen beschikbaar voor mensen met een auditieve beperking terwijl ook mensen die niet kunnen praten maar wel horen hier baat bij hebben	De beleidsdirectie passend onderwijs, Kentalis en UWV bespreken of de Wet Centraliseren Tolkvoorzieningen op dit punt kan worden aangepast. Het knelpunt is ook meegenomen in longlist hardvochtigheden die aan de Kamer is gestuurd. Op dit moment wordt verkend of opnemen hardheidsclausule of aanpassing AmvB een passende oplossing is.
Er is onduidelijkheid over hoe stringent de opnametermijn voor studiefinanciering moet worden gehanteerd. Er is afwijkingsruimte, maar ook behoefte aan meer handvatten hoe daarmee om te gaan.	De vraag hoe stringent de opnametermijn voor studiefinanciering moet worden gehanteerd loopt mee in een termijnen-scan die DUO uitvoert (deze gaat breder dan alleen PMM). Vragen/dilemma's die hierbij onderwerp van gesprek zijn tussen DUO en OCW, zijn: bij veel schrijnende casussen is sprake van een net iets overschreden termijn vanwege bijzondere omstandigheden. Er is afwijkingsruimte, maar waar leg je de grens? Het risico van willekeur ligt op de loer. Daarom doet DUO een

	scan van alle termijnen die in de wet staan: hoe stringent moeten die worden gehanteerd?
Er is onduidelijkheid over recht op studiefinanciering bij verblijfsvergunning op humanitaire gronden.	Als een verblijfsvergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden is verleend ná een verblijfsvergunning met de beperking medische behandeling, werd voorheen geen studiefinanciering toegekend. In de PMM-casus bleek dat dit knelde. Parallel daaraan is er een gerechtelijke uitspraak geweest van de Centrale Raad van Beroep (CRvB 21 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1845). De CRvB heeft bepaald dat, door deze groep geen aanspraak te geven op studiefinanciering, ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt binnen de groep met een verblijfsvergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden. Daarom wordt deze categorie nu gecodificeerd in regelgeving: in artikel 3 van het Besluit Studiefinanciering 2000 (BSF 2000) en artikel 3 van het Besluit Tegemoetkoming Onderwijs- en Schoolkosten (BTOS). In die artikelen kan men vinden welke verblijfsvergunningen aanspraak geven.
De mogelijkheid om een uitwonende beurs aan te vragen bij het overlijden van beide ouders, ook als 'wezen-studenten' op het adres van de ouders blijven wonen, lijkt niet breed bekend. Is de informatievoorziening hierover te verbeteren?	DUO ontvangt niet (automatisch) de informatie dat een student wees wordt, en heeft dus geen zicht op deze specifieke groep. DUO wil mede naar aanleiding van deze casus wezen-studenten als doelgroep beter in het vizier krijgen en onderzoeken of ze hen proactief kunnen benaderen. Daarnaast gaat DUO de informatie op de website over het aanvragen van de uitwonende beurs bij het overlijden van (beide) ouder(s) verbeteren. Een student die dit betreft moet deze beurs wel zelf aanvragen, om voornoemde reden.

De leerpunten voor OCW vanuit de casuïstiek hebben betrekking op vraagstukken rond studiefinanciering en passend onderwijs. Een leerpunt van een casus die eerder via PMM (ook in het LET) behandeld is, is door OCW en DUO meegenomen in een verkenning naar het leveren van maatwerk in de dienstverlening en heeft zo bijgedragen aan het wetsvoorstel[14] dat uitzonderingen op de hardheidsclausule in de Wet studiefinanciering 2000 schrapt. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor het leveren van maatwerk.

Wat in positieve zin opvalt is dat tussen OCW en DUO stevige en duidelijke werkafspraken zijn gemaakt. Deze houden in dat DUO mandaat heeft om maatwerk toe te passen in voorkomende gevallen (casussen) en daarvoor niet naar de beleidsafdeling of naar de minister hoeft voor akkoord.

4.3.5 Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij SZW

4.3.5. Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij ministerie van SZW	
Leerpunt	Leerpunt
Er is onduidelijkheid over het ambtshalve kunnen toekennen van een Parti-	Hoewel deze uitleg van "indien een schriftelijke aanvraag niet mogelijk is" nogal ver lijkt te voeren, wordt op dit moment bij Ministerie SZW geen

[14] Kamerstukken 2022-2023, 36283, nr. 2.

cipatiewet uitkering “indien een schriftelijke aanvraag niet mogelijk is” (art. 43 lid 1). Vraag in de casus was of ambtshalve kan worden toegekend, in het geval een inwoner door psychische problematiek niet in staat lijkt te zijn de eigen financiële belangen adequaat te behartigen.	aanleiding ervaren om nadere richtlijnen op te stellen t.a.v. art. 43 lid 1 Participatiewet.
Het signaal uit de casus is dat door het tekort aan verzekeringsartsen en vertraging in de herkeuringen het verstrekken van uitkeringen door het UWV traag gaat, waardoor de gemeente zich genoodzaakt acht om bijstand aan betreffende inwoner te verstrekken.	Dat er (door tekort verzekeringsartsen) achterstanden zijn in de WIA-beoordelingen is bekend. SZW en UWV treffen samen maatregelen om dit zoveel mogelijk op te lossen binnen het huidige stelsel (commissie OCTAS heeft daarnaast onlangs geadviseerd over een toekomstbestendig systeem). De impact op de inkomenszekerheid van mensen is nadrukkelijk in beeld, daarom worden er voorschotten verstrekt en worden deze bij een negatieve beslissing niet teruggevorderd. PMM is nog in overleg met UWV om dit signaal verder in kaart te brengen.
Doordat het partnerbegrip in de Participatiewet verschilt van het partnerbegrip in de Awir kunnen er onvolkomenheden ontstaan in de uitvoering. Zo kan er voor de Studiefinanciering – die de Awir volgt – sprake zijn van een partner, terwijl in diezelfde situatie dat niet geldt in het kader van de Participatiewet.	Het signaal is bekend. Harmonisering van begrippen vormt geen onderdeel van het wetsvoorstel "Participatiewet in Balans", maar wordt wel bezien binnen het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM).
Er is in een casus onduidelijkheid over vergoeding van bepaalde zelfmedicatie, die niet op de lijst van de zorgverzekeraar staat van te vergoeden middelen als er langer dan 6 maanden noodzaak is aan die medicatie. De inwoner in kwestie kan echter niet voorzien in de kosten van deze medicatie, terwijl de arts aangeeft dat (om gezondheidsredenen) de inwoner wel is aangewezen op specifiek dit medicijn. Onduidelijk is of hier vergoeding vanuit de (coulanceregeling van de) zorgverzekeraar of vanuit de bijzondere bijstand aan de orde is.	Voor zulke medische kosten kan in principe bijzondere bijstand worden verstrekt. Het gevoerde beleid kan echter wel verschillen tussen gemeenten. (zie ook tabel 4.3.6, VWS)
In de uitvoering lijkt niet altijd het comfort te worden ervaren om artikel 18 Participatiewet te gebruiken om de bijstand te verhogen, als individuele omstandigheden daarom vragen.	Bekeken wordt of dit signaal kan worden opgepakt binnen Spoor 3 van het programma Participatiewet in Balans, dat focust op het bevorderen van de vakkundigheid van Participatiewet professionals.
Er is in meerdere casussen sprake van een hoge terugvordering van onterecht (automatisch) uitgekeerde alleenstaande ouder-kop (ALO-kop)op het kindgebonden budget, bij echtgenoten met kinderen waarvan de partner geen BSN heeft. De toeslag is langere tijd onterecht uitgekeerd door gebrek aan koppeling tussen gemeentelijke informatiesystemen en gegevens van Dienst Toeslagen. Dit signaal is in de jaren voor	De automatische toekenning van de ALO-kop, indien ouders volgens de gegevens van Toeslagen recht hebben op kindgebonden budget met alleenstaande ouder-toeslag, is niet gewijzigd. Toeslagen heeft op twee manieren een oplossing gezocht binnen het huidige systeem. Burgers kunnen voortaan bij de aanvraag aangeven dat er een huwelijkspartner is, ook als er geen BSN aangevraagd kan worden door de partner. En Toeslagen koppelt periodiek de informatie uit verschillende systemen om betreffende ouders sneller te informeren over het geen recht hebben op de alleenstaande ouderkop. In 2023 zijn door de koppeling van systemen 2500 ouders opgespoord die ten onrechte de ALO-kop ontvingen: voor hen is de ALO-kop stopgezet, en de onterecht

2023 ook door PMM onder de aandacht gebracht van verantwoordelijk departementen.	uitgekeerde ALO-kop wordt niet teruggevorderd. Over de door Toeslagen genomen maatregelen en consequenties voor ouders die (onterecht) de ALO-kop hebben ontvangen, is informatie te vinden op: Nieuwsdetail 2.0 - Kennisnetwerk (belastingdienst.nl) en Gemeentenieuws van SZW 2024-2 | Actueel | Rijksoverheid.nl Daarnaast wordt met het wetsvoorstel "Participatiewet in Balans" helder gemaakt dat gehuwde ouders die geen recht hebben op alleenstaande ouderkop, wel recht kunnen hebben op inkomensaanvulling. Gemeenten zijn gehouden om de hoogte van de algemene bijstand aan te vullen, voor die ouders die onder het bestaansminimum komen met het wegvallen van de alleenstaande ouderkop.
Er wordt gesignaleerd dat er onduidelijkheid is over de praktische toepassing en invulling van de recente beleidsregel over het gedeeltelijk kunnen kwijtschelden van inburgeringsschulden.	PMM heeft aangekaart bij Ministerie SZW en DUO dat deze nieuwe beleidsregel gedeeltelijke kwijtschelding voor bestaande gevallen (nog) niet ten volle wordt benut, bij het zoeken naar ruimte voor het leveren van maatwerk bij multiprobleem-casuïstiek. Hierop is de respons gekomen dat de norm betreffende de invulling en toepassing van deze nieuwe beleidsregel zal worden bepaald vanuit aankomende praktijksituaties, inclusief welke situatie dusdanig ernstig is dat volledig wordt kwijtgescholden.
Er wordt gesignaleerd dat het evenredigheidbeginsel uit de Awb (art. 3:4) niet overal in het sociaal domein voldoende bekend is en niet altijd wordt toegepast.	PMM biedt beleidsmakers, juristen en professionals in samenwerking met de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen de masterclass "Ruimte in Regels" aan. Deze masterclass gaat in op de mogelijkheden die de regelgeving binnen het sociaal domein biedt om maatwerk te kunnen leveren. Daarbij wordt ook ingegaan op de toepassing van het evenredigheidsbeginsel. Met het wetsvoorstel "Versterking waarborgfunctie Awb" wordt voorts beoogd de toepassing van het evenredigheidsbeginsel ook bij de uitvoering van formele wetten met gebonden bevoegdheden mogelijk te maken.
Er wordt gesignaleerd dat niet geheel duidelijk is welke trajecten (gericht op arbeidsinschakeling) recht geven op kinderopvangtoeslag.	Dit signaal is besproken met de beleidsdirectie Kinderopvang en Toeslagen. De verkenning of en hoe hierin meer duidelijkheid kan worden geboden loopt nog.
In een casus wordt drie keer Wajong aangevraagd en drie keer afgewezen. De vraag die hier naar voren kwam is hoe UWV in zulke aanvraagprocessen zorgt voor het breed genoeg in kaart brengen van de situatie van de inwoner en aandacht heeft voor eventueel maatwerk.	UWV heeft in de processen oog voor de situatie van de inwoner en zet in op nog meer persoonlijk en proactief contact. Inwoners kunnen een beroep doen op ondersteuning door cliëntondersteuners. Daarnaast kunnen complexe gevallen worden voorgelegd aan de regionale en landelijke maatwerkplaatsen, om daar vanuit breed perspectief (verschillende disciplines) te worden behandeld.
In een casus kost het professionals door onduidelijkheden veel moeite om voor een gezin tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang op basis van Sociaal Medische Indicatie (SMI) te regelen. De professionals betrokken in de casus geven het signaal dat het lastig is dat gemeenten SMI verschillend invullen; dit kan worden ervaren als rechtsongelijkheid; en vragen of hier meer eenduidige sturing op kan komen.	SZW heeft meerdere signalen als deze ontvangen, over verschillen tussen gemeenten en voorkomende beperkingen rond de toekenning van SMI. SZW benadrukt dat verschillen tussen gemeenten op het vlak van SMI zo klein mogelijk en uitlegbaar moeten zijn, en is inmiddels een onderzoek gestart naar methoden om de verschillen tussen gemeenten te kunnen verkleinen. Daarnaast wordt de wenselijkheid van centrale richtlijnen verkend.
Aanpassing Wajong rekenregels (2021) leidt tot onzekerheid bij uitkeringsgerechtigde over wat dit uiteindelijk netto voor betrokkene betekent. Deze onzekerheid komt door een complexe sa-	Dit leerpunt en de onderliggende casus zal worden ingebracht bij het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM). Dit programma neemt, onder verantwoordelijkheid van de minister van Armoedebeleid, het gehele stelsel van inkomensondersteuning in ogenschouw en ontwikkelt scenario's om dit stelsel te vereenvoudigen. Zie ook tabel 4.3.6 (VWS)

menloop van effecten in o.a. belastingen (loonheffingskorting, teruggave), zorgtoeslag en – na twee jaar – de eigen bijdrage voor de WLZ.	

Leerpunten voor SZW betreffen veelal complexiteit op het vlak van wet- en regelgeving, die de toepassing en uitvoering van de wet bemoeilijken; verschillen in de (lokale) uitvoering van wet- en regelgeving, met de vraag om eenduidiger/meer sturing vanuit SZW; en ten aanzien van (het benutten van) de ruimte voor maatwerk (door o.m. DUO); en het ook bij FIN belegde signaal rond de ALO-kop problematiek, waar in 2023 maatregelen op zijn genomen door Dienst Toeslagen nadat dit signaal lange tijd mede door PMM onder de aandacht is gebracht. Bij dit laatste punt valt op dat de terugkoppeling van SZW op dit punt anders is dan die van FIN. Tot slot speelt ook in de signalen aan SZW schaarste een rol (tekort aan verzekeringsartsen).

4.3.6 Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij VWS

4.3.6. Leerpunten, vragen, signalen en verbeterpunten belegd bij ministerie van VWS	
Leerpunt	Stand van zaken
Er ontbreekt kennis en/of informatie rondom de financiële verantwoordelijkheid bij de pleegouder-voogd constructie. Aanleiding is een casus waarbij een pleegouder de kosten voor het pleegkind niet kan dragen, terwijl de vergoeding van pleegzorg niet dekkend is.	Het signaal dat deze kennis/informatie ontbreekt is doorgegeven aan Het Juiste Loket en JeugdzorgNL. Pleegzorg financiert in principe de kosten voor een pleegkind. Moeilijkheid is dat pleegzorg lumpsum wordt ingekocht, een pleegkind in een pleegouder-voogd constructie kan erg drukken op het beschikbare budget. Pleegzorg-organisaties kunnen bij de gemeente aankloppen als er meer nodig is. Het blijft de vraag of dit voldoende is meegenomen in de richtlijnen voor inkoop.
Er ontbreekt kennis/informatie mbt de rol van de zorgverzekeraar bij financiering van (justitiële) zorg.	Informatie over de rol van de zorgverzekeraar bij het financieren van justitiële zorg wordt meegenomen in de uitbreiding van de kennisbank complexe casuïstiek op www.regelhulp.nl.
N.a.v. een casus waarbij een ouderpaar dat woont in Duitsland en werkt in Nederland (grensarbeiders), vastloopt in het verkrijgen van de juiste diagnostiek en behandeling (in Nederland) voor hun kind met een beperking en gedragsproblematiek, zijn meerdere vragen/signalen/leerpunten belegd bij VWS: - Hoe kan de informatievoorziening aan grensarbeiders verbeterd worden, m.n. waar het gaat om de consequenties van emigratie op het vlak van zorg? - Het CAK zegt vaker te zien dat huishoudens in de knel komen tussen centrale (ZVW) en decentrale wetgeving (Jeugdwet) . in deze casus	PMM heeft over de leerpunten uit deze casus een gesprek gehad met BZK, VWS en het CAK. Vanuit de Jeugdwet en Wmo wordt maatwerk aangemoedigd, beide wetten bieden hier ruimte voor. Lokaal is het aan gemeenten om hierover goede afspraken te maken met partijen, waaronder zorgaanbieders. In dit inkoopproces hebben gemeenten en partijen de ruimte om 'bewegingsruimte' voor medewerkers op te nemen. Dit lukt in de praktijk bij de ene gemeente en zorgaanbieder in sommige situaties beter dan bij andere. Dit is afhankelijk van de lokale context. VWS verkent welke toelichting (in de vorm van vraag en antwoord) over deze twee wetten geplaatst kan worden op de website Grensinfopunt | Grensinfopunt. Het CAK verkent welke mogelijkheden er zijn om de tekstuele aanpassing(en) te doen op de website van Grensinfo. De overige leerpunten n.a.v. deze casus worden in behandeling genomen bij VWS.

hadden ouders geen recht op vergoeding vanuit de Jeugdwet, omdat ze niet ingeschreven stonden bij een Nederlandse gemeente. - Hoe kan ondervangen worden dat mensen tussen wal en schip vallen? Heeft het CAK voldoende afwijkingsbevoegdheid om bij schrijnende gevallen een oplossing te bieden? Kent de Jeugdwet een hardheidsclausule om af te kunnen wijken in casussen als deze? N.a.v. dezelfde casus, in bredere zin: op welke wijze faciliteert VWS maatwerk in de uitvoering, en draagt VWS – ook binnen het eigen departement - uit dat maatwerk in schrijnende gevallen gewenst en noodzakelijk is? Hoe wordt bewegingsruimte en rugdekking voor de uitvoerend professional gestimuleerd? Hoe komt dit tot uitdrukking in de richtlijnen voor inkoop (VNG)?	
In het geval van remigratie van een gezin naar Nederland, op grond van medische urgentie (van een van de kinderen), wordt de praktische uitvoerbaarheid van het advies beperkt doordat er een wachttijd is voor de Wlz en omdat geen woning beschikbaar in de plaats waar het gezin zich wil vestigen. Herkent VWS dit spanningsveld tussen een uitgebracht medische advies en de praktische uitvoerbaarheid? Zijn andere departementen door VWS betrokken bij dit vraagstuk? Is het team BES-eilanden van VWS betrokken?	Wachttijden voor de Wlz bij terugkomst van een ingezetene uit het buitenland zijn een bekend knelpunt. Voor cliënten die vanuit het buitenland remigreren naar Nederland, geldt een wachttijd van enkele maanden tot een jaar tot zij aanspraak kunnen maken op Wlz-zorg. Het aantal casussen is zo klein dat hier geen wetswijziging voor wordt gemaakt. Deze casussen worden in overleg met het zorgkantoor en de NZA individueel opgelost. VWS ziet geen rol voor zichzelf in het bemiddelen bij (of oplossen van) niet zorg-gerelateerde belemmeringen voor de uitvoering van een medisch advies, zoals huisvesting. Voor eventuele huisvestingsproblematiek bij gezinsleden van deze mensen heeft VWS geen oplossing. Dit is een vraagstuk voor andere partijen, zoals gemeenten. VWS bespreekt dit vraagstuk niet met andere departementen. Het is op moment van deze rapportage niet bekend of het team BES-eilanden van VWS betrokken is bij dit vraagstuk.
Hoort overplaatsing van een jeugdige met een Wlz-indicatie naar een jeugdzorginstelling, betaald te worden door de gemeente (vanuit de Jeugdwet) of door het zorgkantoor? Is het zorgkantoor verantwoordelijk voor de 'verzilvering' van de Wlz, in het geval een zorgaanbieder de gevraagde zorg weigert te leveren?	In de specifieke casus heeft VWS bemiddeld, waarna het zorgkantoor vanuit de Wlz de jeugdzorginstelling heeft betaald. Informatie over de financiële gevolgen voor gemeenten als ze een RM op grond van de Jeugdwet aanvragen voor een cliënt die al een Wlz-indicatie heeft, wordt meegenomen bij de uitbreiding van de kennisbank complexe casuïstiek op Regelhulp.nl. Bijkomend probleem is dat maatwerkoplossingen, zoals in deze specifieke casus, leiden tot extra belasting in de uitvoering omdat de computersystemen daar niet op zijn ingericht. Dat wil niet zeggen dat zo'n oplossing niet kan, maar het vraagt extra (hand)werk. De vraag van PMM m.b.t. de verantwoordelijkheid van het zorgkantoor, staat nog open.
Is het voldoende bekend dat begeleid wonen-plekken door gemeenten zowel door Wmo als door Jeugd ingekocht (moeten) worden?	Informatie zou bekend moeten zijn bij gemeenten. Bij eventuele onduidelijkheden kunnen gemeenten expertise inwinnen bij zowel VWS als de VNG. Deze routes zijn bekend bij gemeenten.
Bij complexe problematiek (dubbel/trippel diagnose) is de beschikbaarheid van passende zorgplekken een	Schaarste in de zorg is een groeiend probleem. Bijvoorbeeld in de complexe gehandicaptenzorg, voor beschermd wonen en in de jeugdzorg. Ook in PMM-

probleem, waardoor gemeenten zich gedwongen voelen uit te wijken naar het strafrecht, terwijl er passende zorg nodig is. Welke mogelijkheden ziet VWS om passende zorg te faciliteren (evt met het zorgkantoor)?	casuïstiek komt dit naar voren. Het tekort aan plekken voor complexe zorgvragen staat hoog op de agenda. Zie bijvoorbeeld de Toekomstagenda Gehandicaptenzorg. In de praktijk is VWS actief betrokken bij het creëren van extra aanbod, zoals nieuwe plekken voor mensen op het grensvlak van forensische zorg en Wlz. Hiervoor werkt VWS intensief samen met JenV. Ook worden leegstaande plekken bij zorgaanbieders ingericht voor de complexe zorg. Om cliënten/naasten te helpen passende zorg te vinden zijn reguliere én gespecialiseerde cliëntondersteuners beschikbaar. Er lopen verschillende trajecten om werken in de zorg aantrekkelijker te maken en om voldoende passende zorgaanbod te waarborgen voor mensen met complexe problematiek. Dit is een taai vraagstuk dat volop aandacht heeft, maar niet binnen enkele maanden opgelost zal zijn.
Gemeenten ervaren in dergelijke casuistiek een gat tussen het vrijwillig en gedwongen kader; is dit bij VWS bekend en welke aanbevelingen geven VWS (en JenV) hierin?	In de praktijk leveren de Wet verplichte ggz en Wet zorg en dwang uitvoeringsproblemen op. Deze wetten worden momenteel geëvalueerd.
In een casus is onduidelijkheid over vergoeding van bepaalde zelfmedicatie die niet op de lijst van de zorgverzekeraar staat van te vergoeden middelen als langer dan 6 maanden noodzaak is aan die medicatie. De inwoner in kwestie kan niet voorzien in de kosten van deze medicatie, terwijl de arts aangeeft dat (om gezondheidsredenen) de inwoner wel is aangewezen op specifiek dit medicijn. Onduidelijk is of vergoeding vanuit de (coulanceregeling van de) zorgverzekeraar of vanuit bijzondere bijstand aan de orde is.	Medicatie buiten de vergoedingenlijst wordt niet vergoed. Burgers die veel zorgkosten hebben kunnen een beroep doen op bijzondere bijstand als de betreffende gemeente hier (buitenwettelijk begunstigend) beleid op heeft geformuleerd. Als medicatie vanuit de ZVW niet verzekerd is en de inwoner kan het niet betalen, dan valt het onder inkomensproblematiek. (Zie ook tabel 4.3.5, SZW).
Het op orde krijgen van de bestaanszekerheid (in casu door hulp te bieden bij het verkrijgen van een paspoort) valt niet binnen de opdracht van een hulpverlener, maar is (in ingediende casus) wel noodzakelijk om effectieve zorg aan een inwoner te kunnen bieden. Sinds de decentralisatie is dit vaker aan de orde, omdat zorgaanbieders niet betaald worden voor taken waar ze geen opdracht voor hebben. Is dit een kwestie die in de Hervormingsagenda wordt geadresseerd?	De Hervormingsagenda benadrukt het belang om problemen in de context van het gezin op te pakken. Jeugdhulp is niet altijd de meeste passende hulp; soms is ondersteuning vanuit andere domeinen nodig om de oorzaak van het probleem op te lossen, zoals in de betreffende casus. Daarom is integrale aanpak en versterken van de verbinding met domeinen zoals onderwijs, bestaanszekerheid / schulden en volwassenen-ggz noodzakelijk. Stevige lokale teams spelen hierin – zoals de Hervormingsagenda aangeeft – een belangrijke rol. In de Hervormingsagenda zijn diverse maatregelen opgenomen ter versterking van de lokale teams en maatregelen die eraan moeten bijdragen dat problemen integraal en in de context van het gezin worden opgepakt. Lokaal is het aan de gemeenten om hierover goede afspraken te maken met partijen: wie doet wat om te zorgen dat het gewone leven wordt versterkt en de veerkracht van gezinnen wordt vergroot. In dit geval kan het ook betekenen dat de medewerker van bijv. het wijkteam/lokaal team hulp bij het verkrijgen van een paspoort oppakt.
N.a.v. een casus waarin er discussie is ontstaan tussen het CIZ, die geen indicatie voor de Wlz afgeeft en verwijst naar de wijkverpleging, en de wijkverpleging die de gevraagde zorg niet wil/kan leveren (behoort niet tot medische taken): Komen geschillen tussen	Het CIZ is onafhankelijk en stelt de indicaties voor de Wlz op grond van duidelijke criteria. Als een cliënt niet aangewezen is op Wlz-zorg, is de zorgverzekeraar verantwoordelijk voor benodigde verpleging en verzorging. Een van de voorwaarden voor toegang tot Wlz is regieverlies; alleen behoefte aan 24-uurszorg of permanent toezicht is niet voldoende. Wijkverpleging kan daardoor ook complex en intensief zijn.

CIZ en zorgaanbieders vaker voor en wat kan VWS hierin betekenen?	VWS biedt voorlichting over de toegang tot de Wlz op de website regelhulp.nl (De Wlz | Onderwerp | Regelhulp - Ministerie van VWS). Deze informatie is in 2023 ruim 330.000 keer geraadpleegd en wordt daarmee goed gevonden.
Het blijkt ingewikkeld om zorg te regelen, als een deel van de zorg onder de Jeugdwet valt en een deel van de zorg onder de ZVW (in de casus zowel medische handeling als begeleiding/monitoring op school). Als het vanuit beiden moet komen, (waar) is dan vindbaar welke regeling van toepassing is?	In de betreffende casus heeft VWS vastgesteld dat de Jeugdwet het meest van toepassing is, en is contact opgenomen met de zorgaanbieder om de passende zorg te bieden. De casus is daarna opgelost. Informatie over verpleging/verzorging voor jeugd op school staat op Regelhulp.nl. De pagina met uitleg over verpleging/verzorging voor jeugd is ongeveer 2.000 keer geraadpleegd in 2023. Hier zit nog potentieel om meer mensen te bereiken. Overigens is de vindbaarheid via Google goed met de termen 'verpleging jeugd' en 'verzorging jeugd'. Relevante informatie is ook te vinden op Onderwijs en zorg | Onderwerp | Regelhulp - Ministerie van VWS. Dit onderwerp wordt veel geraadpleegd (60.000 keer in 2023), maar de specifieke pagina over verpleging op school relatief weinig (< 800 x in 2023). De vindbaarheid van de pagina via Google is wel goed. In de aankomende herstructurering van de Jeugdwet neemt VWS het punt over (betere) informatievoorziening mee.
In geval van een crisisopname is het voor een gemeente moeilijk te bepalen wie verantwoordelijk is voor de zorg en de financiering; de indicatie maar ook de directe aanleiding voor de zorgvraag maakt dat de casus op het snijvlak van de Wlz en VG, de Wlz en GGZ en de ZVW en WMO ligt. Is er een helder stroomschema t.a.v. welke regeling van toepassing is bij crisisopnames? Op internet is hier geen eenduidig antwoord op te vinden. Kan VWS hierin voorzien?	Uitleg staat op Spoedzorg en spoedopvang | Opvang en begeleiding | Regelhulp - Ministerie van VWS. Deze pagina is in 2023 13.000 keer geraadpleegd. De pagina is goed te vinden met de term spoedzorg, maar niet met crisiszorg of crisisopname. VWS zal de vindbaarheid van de informatie met de zoekterm crisisopname verbeteren.
Door gewijzigde regels wordt de Wajong uitkering verhoogd. Twee jaar later (miv 2023) stijgt echter ook de eigen bijdrage voor de WLZ. Hierdoor volgt een terugvordering toeslagen en is er een lagere teruggave inkomstenbelasting. Hierdoor is het voor een groep mensen die een Wajong heeft en gebruik maakt van de WLZ niet meer lonend om te werken. Vraag aan VWS: Kan er een uitzondering gemaakt worden op de wijze waarop de eigen bijdrage voor de WLZ wordt berekend?	In sommige gevallen kan het nodig zijn om een uitzondering te maken op de berekening voor de eigen bijdrage voor de Wlz. Het CAK is bevoegd om hier van af te wijken en kan dus een eigen bijdrage verlagen, of niet opleggen. Dit gebeurt alleen in uitzonderlijke situaties. Het is aan het CAK om dat te beoordelen. Het CAK geeft desgevraagd aan dat in deze casus geen maatwerk is toegepast, en dat ze dat in vergelijkbare gevallen ook niet zal doen (Zie toelichting van het CAK[15]). De bredere vraag rond inkomensproblematiek van mensen die gebruik maken van verschillende, op elkaar inwerkende, regelingen, zal door PMM/VWS worden voorgelegd aan het VIM (programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor mensen, dat medio 2023 gestart is).

[15] Het CAK: Maatwerk moet gebaseerd zijn op het feit dat er sprake is van fouten of vertragingen in de uitwisseling of verwerking van gegevens én aanvullende bijzondere omstandigheden, in bepaalde gevallen. Dat was in deze casus niet het geval. Het lijkt valide om als dit als een structureel probleem te zien, waarvoor een *structurele* oplossing in aanpassing van wetgeving gezocht moet worden. Maatwerk is er immers niet om structurele problemen op te lossen, wel om ze boven water te krijgen en wet- en regelgeving te verbeteren.

In geval van multiproblematiek (bv licht verstandelijke beperking (LVB), psychische problematiek en verslavingsproblematiek) vraagt het systeem te bepalen welk probleem voorliggend is; dit is echter moeilijk vast te stellen en dit zorgt in de uitvoeringspraktijk voor intensieve zoektochten naar passende zorg. Daarbij komt: LVB sector weet vaak te weinig van middelengebruik, clean zijn is vrijwel altijd een voorwaarde voor behandeling, verslavingszorg overvraagt een LVB'er. Hierdoor ontstaan discussies en visieverschillen op wat passend is en wie aan zet is om zorg te leveren. Vraag aan VWS/ I-sociaal Domein: hoe zit het met inkoop van niet eigen expertise?	De Wlz werkt met een dominante grondslag, waarbij de vooropstaande problematiek bepaalt welk zorgprofiel iemand krijgt. Bv bij combinatie VG-verslaving wordt gekeken of de verstandelijke beperking danwel de verslaving voorop staat. Waar dit knelt kan het zorgkantoor afwijken van het toegekende zorgprofiel. VWS herkent evenwel het knelpunt, en spant zich bij voorkomende casuïstiek (samen met het zorgkantoor) in om passende te zorg te organiseren. De vraag hoe VWS/I-sociaal domein aandacht besteden aan inkoop van sector-overstijgende expertise, staat nog open.
De Regeling zorg voor ongedocumenteerde vreemdelingen is niet bekend bij gemeenten. Kan VWS dit beter onder de aandacht brengen?	Het CAK, die deze regeling uitvoert, heeft informatie over de regeling opgenomen op hun website, met een beslisboom om te bepalen via welke regeling zorg gedeclareerd kan worden. Op de website Regelhulp van VWS is de regeling ongedocumenteerde vreemdelingen toegevoegd, met een verwijzing naar het CAK.
Bij aanpak verwarde personen is het van belang rekening te houden met specifieke aandachtspunten als sprake is van een Roma- of Sinti achtergrond. Vraag aan VWS in hoeverre dit bekend is en om dit onder de aandacht te brengen.	De aanpak voor personen met verward en/of onbegrepen gedrag heeft als doel zorgen dat deze personen snel de juiste zorg krijgen en niet onnodig in aanraking komen met politie en justitie. Hoewel deze aanpak geen specifiek doelgroepenbeleid kent, geldt voor mensen met een Roma- of Sinti achtergrond dat zij kunnen rekenen op alle voorzieningen en arrangementen die breed beschikbaar zijn. Voor alle personen geldt daarbij dat er passende zorg en ondersteuning geboden moet worden die aansluit bij individuele behoeftes.
Vraag over vergoeding zelfmedicatie die niet op de te vergoeden medicatielijst staat maar de enig mogelijke medicatie is ivm gezondheid van betrokkene.	Uitkomst van gesprek met SZW en VWS: de op de Rijksoverheid website verstrekte informatie over wat inwoners die veel zorgkosten hebben kunnen doen is correct. Bijzondere bijstand kan voor deze medische kosten verstrekt worden, maar alleen als de betreffende gemeente hier (buitenwettelijk begunstigend) beleid op heeft geformuleerd. Als het vanuit de ZVW niet verzekerd is en de inwoner kan de medicatie niet betalen dan is het inkomensproblematiek. (Zie ook tabel 4.3.5, SZW)
Inwoners met een chronische beperking ervaren veel onnodige administratieve lasten doordat ze elk jaar moeten aangeven dat de chronische beperking nog niet over is.	Het signaal is bekend bij VWS en loopt mee met het traject (Ont)Regel de Zorg rondom vermindering van de administratieve lasten, zie: Home | (Ont)Regel de Zorg (ordz.nl). Langdurig indiceren wordt ook aangemoedigd vanuit VWS. Zie: Wmo-ondersteuning aanvragen | De Wmo | Regelhulp - Ministerie van VWS.
In de zorg geldt een identificatieplicht vanaf de geboorte. Dat is weinig bekend en er is verwarring, doordat de identificatieplicht vanaf 14 jaar wel door JenV duidelijk naar buiten wordt gebracht.	Deze informatie is toegevoegd op rijksoverheid.nl. Hier wordt nu gecommuniceerd dat de identificatieplicht voor minderjarigen geldt vanaf 14 jaar, met twee uitzonderingen, in het openbaar vervoer en in de zorg, waar een identificatieplicht vanaf de geboorte geldt.

Onduidelijkheid / vraag hoe de financiele verantwoordelijkheid geregeld is in situaties met een pleegouder voogd.	De pleegzorginstelling is financieel verantwoordelijk. Als zij hiervoor tekort komt kan de instelling aankloppen bij de gemeente. VWS heeft deze informatie toegevoegd op regelhulp.nl: Uithuisplaatsing van een kind | Uithuisplaatsing | Regelhulp - Ministerie van VWS

Wat opvalt bij de leerpunten en vragen die bij VWS zijn belegd, is dat vaak sprake is van de vraag waar de verantwoordelijkheid ligt voor financiering van zorg, of de vraag hoe bepaalde regelingen makkelijker vindbaar gemaakt kunnen worden. Dat is een van de redenen dat VWS in 2015 'het Juiste Loket' heeft ingericht, ondersteund met de site www.regelhulp.nl. VWS heeft sinds 2015 casuïstiekteams[16] waar individuele casussen worden behandeld, waaronder PMM-casussen die primair gaan over zorg.

In de praktijk is er natuurlijk nog een andere categorie vragen die zich met name manifesteren op het domein van VWS, namelijk schaarste-vragen (gebrek aan beschikbare plaatsen). Deze vragen vallen echter buiten de scope waar PMM kan helpen; we zien dat deze vragen ook niet of nauwelijks belanden bij het Loket. Wel zorgen wachtlijsten en het gebrek aan beschikbare plaatsen voor complicaties (ook op andere domeinen) in de ingediende casussen.

4.4 Leerpunten ten aanzien van landelijke ICT-systemen

In de periode waarop deze rapportage betrekking heeft, was in enkele gevallen sprake van leer- of verbeterpunten op het vlak van ICT-systemen, waarvan sommige ook eerder al gesignaleerd zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de toekenning van de zogenoemde ALO-kop[17]. De ALO-kop is een bedrag waarmee het kindgebonden budget wordt verhoogd, als er geen toeslagpartner bekend is bij de Belastingdienst. Er is in ieder geval sprake van een toeslagpartner als de aanvrager gehuwd is. De gegevens over de huwelijkspartner en de toeslagpartner worden in verschillende systemen verwerkt. De huwelijkspartner wordt automatisch als toeslagpartner geregistreerd, maar alleen als die een BSN heeft. Omdat zowel het kindgebonden budget als de ALO-kop automatisch worden toegekend, is de in Nederland verblijvende ouder die het bedrag ontvangt, zich er vaak niet van bewust dat dit gebeurt. Wanneer de huwelijkspartner vervolgens een BSN aanvraagt, kan dit leiden tot een hoge terugvordering, waardoor betrokkenen in financiële problemen kunnen raken. Dit knelpunt is al geruime tijd bekend en mede door PMM onder de aandacht gebracht bij betreffende ministeries. Naar aanleiding daarvan heeft de Dienst Toeslagen in de tweede helft van 2023 een oplossing gezocht binnen het huidige systeem. Enerzijds kunnen burgers voortaan bij de aanvraag aangeven dat er een huwelijkspartner is, ook als er geen BSN aangevraagd kan worden. Daarnaast koppelt de Dienst Toeslagen periodiek de informatie uit de verschillende systemen om betreffende ouders sneller te informeren over het geen recht hebben op de alleenstaande ouderkop.

[16] zorgvragen@minvws.nl

[17] Een extra bedrag bovenop het kindgebonden budget, voor alleenstaande ouders.

Uit de behandelde casussen zijn ook enkele verbeterpunten ten aanzien van het BRP naar voren gekomen, onder meer ten aanzien van de registratie van kindhuwelijken en het zichtbaar blijven van gevoelige informatie op de zogenoemde 'gezinskaarten'. Deze leerpunten zijn belegd bij BZK en worden meegenomen in het Programma Toekomst BRP (zie ook Tabel 4.3.1).

- In een geval ging het om een inwoner waarvan de achternaam gewijzigd was vanwege eerwraak-gerelateerde veiligheidsproblematiek, maar waarbij vervolgens bleek dat die mutatie in het BRP zichtbaar werd op de familiekaart. In het huidige ICT-systeem kan dit niet worden verwijderd, ook niet op verzoek van de inwoner.
- Een ander geval betrof een vrouw die als minderjarige naar Nederland gekomen was, maar in het land van herkomst als kind al uitgehuwelijkt was. Omdat Nederland geen kindhuwelijken erkent, was dit huwelijk bij binnenkomst in Nederland niet geregistreerd. Maar bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd kwam de informatie over het huwelijk vanuit het asieldossier toch in het BRP terecht waardoor mevrouw ineens volgens het systeem een toeslagpartner had, al was de man waaraan ze als kind was uitgehuwelijkt niet meegekomen uit het land van herkomst en was er geen contact meer. Hoewel mevrouw een nieuwe partner in Nederland had van wie ze zwanger was, zou het kind door registratie van haar huwelijk in het BRP, worden geregistreerd als kind van de man in het land van herkomst en de buitenlandse nationaliteit krijgen.

4.5 Leerpunten voor PMM zelf

Naast leerpunten voor de indieners van casussen en de betrokken uitvoerders en departementen, hebben de evaluaties van de door het Loket behandelde casussen ook leerpunten opgeleverd voor PMM zelf. Het gaat daarbij om leerpunten ten aanzien van het functioneren van de door PMM opgezette hulpstructuur voor professionals.

PMM heeft veel baat van haar netwerk met contactpersonen bij tal van organisaties. Naar aanleiding van casuïstiek wordt het netwerk verder uitgebreid. Zo is in 2023 een contactpersoon bij BuZa aangetrokken, naar aanleiding van in casuïstiek gesignaleerde onduidelijkheid over de te volgen procedure voor het aanvragen van een vreemdelingenpaspoort. Evenzo is geconstateerd dat een contactpersoon bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) meerwaarde zou hebben, en ook dit is inmiddels gerealiseerd.

Er is door PMM ook geleerd van een casus waarvoor overwogen werd de overbruggingsprocedure-Zorg in te zetten, op basis van een pilot bij VWS. Leerpunten uit deze casus zijn benut bij de uitwerking van een werkproces en de daarbij behorende rollen en bevoegdheden voor een tweede pilot voor een brede overbruggingsprocedure, breder dan alleen het zorgdomein. De start van deze brede overbruggingsprocedure was voorzien in 2023. Het blijkt vooralsnog niet mogelijk om de domeinoverstijgende financiering rechtmatig in te regelen. Nader onderzoek naar een alternatieve route, door inzet van vouchers, loopt nog.

Een andere casus leidde tot een leerpunt voor PMM met betrekking tot de inzet van een externe deskundige om de indiener te helpen en de randvoorwaarden die daarbij nodig zijn. In deze casus werd door PMM gebruik gemaakt van een externe deskundige die met de behandelend professional mee liep om samen in de gemeentelijke organisatie te trachten een casus op te lossen. In praktijk bleek de voorgestelde oplossing op bestuurlijk niveau op weerstand te stuiten van de (niet bij PMM aangesloten) gemeente. PMM constateert dat ze hier aanloopt tegen de

grenzen van wat door PMM beïnvloedbaar is (gemeenten maken zelfstandig de afweging, binnen de door ministeries geboden richtlijnen), en dat het nodig is extra aandacht te besteden aan bestuurlijke steun bij de inzet van een externe professional vanuit PMM.

Tot slot zijn er bij het onderzoek verschillende factoren naar voren komen die bevorderend lijken te werken voor het onder de aandacht houden, monitoren en terugkoppeling geven op leerpunten en signalen door de PMM-ambassadeurs van de departementen. Het werken met één PMM-ambassadeur bij een ministerie, in plaats van meerdere; korte lijnen binnen het eigen departement en met uitvoeringsorganisaties; het hebben van een aanspreekpunt bij iedere directie; en het in de bestuursraad bespreken van de rol van de ambassadeur, komen de focus en terugkoppeling van leerpunten ten goede.

4.6 Reflectie en conclusie

De casussen die in 2023 bij het PMM-loket zijn afgerond en geëvalueerd hebben een groot aantal leerpunten opgeleverd voor alle betrokken actoren: voor de indieners, de betrokken landelijke uitvoerders en betrokken ministeries. Wat opvalt is dat er naast de knelpunten waarop een casus vastzit en die opgelost moeten worden om verder te kunnen (het 1e orde leren), in veel gevallen ook leerpunten te destilleren zijn die helpen om in volgende gevallen de inwoner sneller en beter te kunnen helpen, zonder dat daarvoor systeemaanpassingen nodig zijn (2e orde leren). Daarnaast zijn er diverse gevallen waarin de indiener van de casus wel verder kon na interventie door het Loket, maar waarbij een knelpunt geïdentificeerd is dat een systeemaanpassing vraagt om te voorkomen dat zich steeds weer nieuwe gevallen blijven aandienen (3e orde leren).

Het merendeel van de leerpunten die vragen om systeemaanpassingen, dat wil zeggen aanpassingen in wet- en regelgeving, is niet verwonderlijk geadresseerd aan het Rijk, maar in enkele gevallen zijn ook leerpunten ten aanzien van de eigen regelgeving belegd bij landelijke uitvoerders en gemeenten. De leerpunten ten aanzien van wet- en regelgeving vragen niet altijd om wetsaanpassing; soms volstaat een eenvoudiger interventie, bijvoorbeeld beter vindbaar maken van informatie en uitleg over wetgeving; een handreiking over hoe om te gaan met discretionaire ruimte etc.

De geconstateerde leerpunten ten aanzien van wet- en regelgeving zijn te ordenen in een aantal categorieën:

- Onbekendheid van bepaalde wet- en regelgeving. *Handelingsperspectief* voor het verantwoordelijke departement: communicatie en publicatie van informatie over de wet of regeling op veelgebruikte platforms.
- Onduidelijkheid over de interpretatie van wetgeving. Bijvoorbeeld: de Participatiewet stelt dat ambtshalve een uitkering voor een inwoner kan worden aangevraagd als deze 'niet in staat is' om zelf een aanvraag te doen. Mag dit 'niet in staat zijn' ook worden geïnterpreteerd als 'niet in staat zijn om de juiste keuze te maken? *Handelingsperspectief* voor het verantwoordelijke departement: FAQ's of toelichting ontwikkelen, communiceren en publiceren.

- Inconsistentie van verschillende wetten of regelingen. Bijvoorbeeld het gebruik van verschillende partnerbegrippen in P-wet en Awir. Maar ook het niet erkennen van kind-huwelijken, maar als na het bereiken van 18-jarige leeftijd een als kind gesloten huwelijk alsnog bekend wordt en in het BRP wordt geregistreerd, heeft het dezelfde consequenties als een erkend huwelijk. *Handelingsperspectief* voor het verantwoordelijke departement / de verantwoordelijke departementen: aanpassen van wetgeving om meer consistentie te bereiken.
- Wetgeving is knellend: geen ruimte voor maatwerk. Dit komt nauwelijks voor, ook omdat in die gevallen art 3.4. van de Awb aan de orde is. *Handelingsperspectief* hierbij is nog beter bekendmaken van de toepassingsmogelijkheden van de Awb in gevallen waarin toepassing van materiewetten onevenredige gevolgen heeft voor een inwoner.
- Er zijn te weinig handvatten om de afwegingsruimte in de wet te benutten. Dit is bijvoorbeeld gesignaleerd bij art. 18 van de Participatiewet, over de nieuwe beleidsregel inzake gedeeltelijke kwijtschelding, maar ook voor art 3.4. Awb. *Handelingsperspectief*: ontwikkelen van handreikingen en 'moresprudentie'.

Leerpunten van de 2e orde doen zich zowel voor bij gemeenten als bij landelijke uitvoerders en het Rijk. Daarbij gaat het vaak om het vindbaar maken van relevante informatie en elkaar vroegtijdig opzoeken, met name over de grenzen van de eigen professie, de eigen afdeling of de eigen organisatie heen.

In de interviews voor dit onderzoek zijn grote verschillen gebleken in de manier waarop wordt omgegaan met ontvangen leerpunten. Een deel van de geïnterviewden heeft de feedback gretig ontvangen en is daarmee aan de slag gegaan. Een deel heeft er weinig of niets mee gedaan. In een aantal gevallen is men zich er niet van bewust dat er feedback gegeven is of bood de feedback onvoldoende helder handelingsperspectief. In veel gevallen is een veel langere tijd nodig om voortgang te kunnen boeken met een leerpunt. Tot slot bleek in enkele gevallen de politieke druk en gevoeligheid te groot om iets over de ingezette interventies te kunnen zeggen zolang die nog in ontwikkeling zijn.

Ten aanzien van de registratie van leerpunten door medewerkers bij het Loket is de indruk dat de huidige werkwijze, waarin casuïstiek bij afronding systematisch wordt geanalyseerd op leerpunten veel meerwaarde heeft. Het blijkt echter ook dat de registratie van de leerpunten en waar deze zijn belegd nog niet altijd voldoende duidelijk is voor de geadresseerden om daarmee aan de slag te gaan en voor de onderzoekers om de informatie te kunnen duiden. PMM werkt inmiddels aan het nog systematischer vastleggen van leerpunten en ook het blijven volgen van wat er gedaan wordt met leerpunten, met name in de besprekingen met ambassadeurs.

Bij de analyse ten behoeve van deze jaarrapportage is ons gebleken dat leerpunten op het niveau van 3e orde leren niet altijd herkend worden bij de analyse die plaatsvindt bij afronding van een casus (zie ook de opmerkingen in § 4.3, waar wij onder tabel 4.3.1 een aantal leerpunten of signalen hebben toegevoegd). Dit is niet verrassend, omdat voor het herkennen van punten waar mogelijk een systeemaanpassing gewenst kan zijn juist een brede, meer uitgezoomde blik nodig is. In die zin draagt het periodiek analyseren van alle gepasseerde casuïstiek ook inhoudelijk bij aan het systeemleren.

Hoofdstuk 5. Conclusie en reflectie op de uitkomsten

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven welke casuïstiek in de eerste helft van 2023 bij het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek is ingediend en behandeld; wat daarin de knelpunten waren waardoor de professional die de casus indiende niet verder kwam; welke interventies zijn ingezet; welke leerpunten uit de behandelde casuïstiek naar voren gekomen zijn en in hoeverre die al tot vervolgacties hebben geleid.

In dit hoofdstuk reflecteren we op het totaalbeeld dat daarmee geschetst is, op een wat ander abstractieniveau dan de reflecties die per hoofdstuk al gegeven zijn. We gaan achtereenvolgens in op wat we zien bij de professionals die opgelijnd staan om inwoners met complexe problematiek te helpen; op de mismatch die er lijkt te zijn tussen de ingewikkeldheid van het systeem van wet- en regelgeving enerzijds en wat van professionals mag worden verwacht anderzijds; op de aard van de problematiek; het nut van systeemleren en op de impact van politieke aandacht voor maatwerk en systeemleren.

Inzet, volharding, vakkennis, compassie en moed van professionals

Als we met enige afstand reflecteren op de veelheid aan casussen, vragen, signalen en leerpunten die in dit onderzoek voorbij gekomen zijn, is misschien wel het eerste dat het verdient om benoemd te worden, de bewonderenswaardige inzet, volharding, vakkennis en moed van de professionals die zich inzetten om inwoners met complexe problemen te helpen. Dat geldt zowel voor de professionals die casuïstiek zelf oplossen als voor hen die daarbij de hulp van het Loket inroepen. Maar evenzeer voor de regievoerders bij het Loket en de maatwerkfunctionarissen bij de uitvoerders, die een enorme inzet en deskundigheid tonen.

De casussen die in de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft bij het Loket zijn ingediend, vormen slechts een heel klein en niet representatief deel van alle situaties waarin inwoners kampen met complexe problematiek. We kunnen dus geen algemene uitspraken doen over de inzet en kwaliteit van professionals in het sociaal domein, maar op basis wat bij het Loket langs komt is respect en bewondering voor de professionals op zijn plaats. Zonder deze professionals zouden veel meer inwoners dan nu vastlopen en langdurig vast blijven zitten in complexe problematiek.

De grote inzet en vasthoudendheid van deze professionals is echter niet vanzelfsprekend. Zij moeten vaak buiten de eigen organisatie zoeken naar de juiste route en naar contactpersonen die willen meedenken en krijgen vanuit de eigen organisatie lang niet altijd voldoende tijd en rugdekking om de stappen te zetten die nodig zijn. Het vergt dus wil en moed om die stappen wel te zetten. Het Loket en de maatwerkfunctionarissen bij andere organisaties, waar zij actieve meedenkers ontmoeten en commitment om te helpen oplossen, zijn van groot belang om dit te kunnen blijven volhouden. De PMM-hulpstructuur vervult daarmee een belangrijke functie.

Mismatch tussen ingewikkeldheid systeem en wat van professional verwacht kan worden

In het discours over maatwerk bij multiproblematiek is een veelvuldig terugkerende discussie of er een probleem is vanwege knellende wet- en regelgeving of dat wet- en regelgeving uiteindelijk vrijwel nooit het probleem zijn, maar dat het gaat om kennis en kunde van de professionals.
Wat opvalt in de kwalitatieve analyse van de behandelde casuïstiek, is dat deze twee factoren vaak (maar niet altijd) in combinatie voorkomen, als twee kanten van een medaille. Hoewel er ook knelpunten, onduidelijkheden en tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving zijn waarop ook door de best geïnformeerde professionals vastlopen, gaat het bij veel casuïstiek om een combinatie van complexe wet- en regelgeving en een professional die daarmee niet dagelijks te maken heeft, de kennis niet paraat heeft en weinig tijd en handvatten heeft om zich daarin te verdiepen en door te graven naar een antwoord.

Beide perspectieven zijn deels waar. Dat betekent dat ook vanuit beide perspectieven kan worden nagedacht over verbetering: enerzijds door aanpassing van wetgeving (wat een lange adem vergt maar wel structureel kan bijdragen aan een beter hanteerbaar systeem), en anderzijds door te investeren in kennis en kunde van professionals of door het versterken van hulpstructuren zoals het LMM, waarop professionals een beroep kunnen doen als zij zelf in een specifiek geval de noodzakelijke kennis ontberen. We zien dat veel mogelijk is binnen het systeem en binnen vigerende wet- en regelgeving, maar dat het zo moeilijk is om daarin de weg te vinden dat waarschijnlijk structureel hulp beschikbaar moet zijn voor professionals om hen daarbij te helpen. Het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek voorziet in een behoefte, evenals de leerbijeenkomsten die PMM periodiek organiseert voor maatwerkfunctionarissen bij gemeenten en landelijke uitvoerders.
Verbetering van het systeem als geheel is mogelijk door het verkleinen van de mismatch tussen de complexiteit van het systeem en wat van professionals verwacht kan worden. Dit vergt aandacht voor:

- vereenvoudigen waar mogelijk (bijvoorbeeld door begrippen in verschillende wetten beter op elkaar af te stemmen, denk aan het partnerbegrip in Awir en P-wet);
- betere vindbaarheid van informatie over regelingen (bijv. via portals zoals Juisteloket.nl)
- het bieden van een goede structurele hulpstructuur voor professionals, zoals bijvoorbeeld het Loket.

Aard van de problematiek

Wij nemen waar dat er soms weinig principieel gekeken wordt naar de aard van de problematiek die bij PMM belandt en naar de vraag hoe ‘maatwerk bij multiproblematiek’ eigenlijk bezien moet worden in de context van het systeem van wet- en regelgeving. Juist het nadenken over systeemleren is aanleiding om daar toch eens bij stil te staan.

Het systeem van wet- en regelgeving en organisaties is in feite bedoeld om problemen in ‘het echte leven’ te helpen hanteren en oplossen. En het systeem wordt steeds weer aangepast,

uitgebreid, genuanceerd of juist vereenvoudigd in pogingen om beter toegerust te zijn op wat nodig is in de leefwereld.

Er blijven echter problemen in de leefwereld waarop de systeemwereld geen antwoord kan bieden. Denk aan inwoners die elke vorm van zorg of bemoeienis afwijzen, maar waarbij professionals vraagtekens hebben of zij in staat zijn voor zichzelf goede keuzes te maken (bijv. bij lichte psychische problematiek). Zolang zij geen direct gevaar vormen voor zichzelf of anderen, is er geen aangrijpingspunt om te helpen, ook al hebben professionals soms grote zorg over deze inwoners. Dat deze mensen niet geholpen kunnen worden is geen systeemfout maar laat de beperkingen van de systeemwereld zien.

Voor veel problematiek biedt het systeem wel hulp om die hanteerbaarder te maken of op te lossen. Soms betreft het een vraag die zo zelden voorkomt dat weinig mensen weten waar in het systeem het antwoord te vinden is, maar waarvoor dat antwoord er wel degelijk is. Vaker betreft het situaties waarvoor het systeem best goede antwoorden biedt, maar die net niet voldoen aan de definities en voorwaarden zoals die in het systeem geformuleerd zijn. Waarvoor dus uitzonderingen, hardheidsclausules of maatwerk binnen het systeem nodig zijn. In zekere zin zijn dit de echte ‘maatwerk casussen’, omdat daarbij steeds een afweging aan de orde is tussen het belang van ‘doen wat nodig is’ voor deze inwoner versus het algemene belang van een voorspelbaar functionerend systeem. Systeemleren zou voor deze categorie van problematiek kunnen gaan over beter vindbaar en toegankelijk maken van specifieke regelingen of uitzonderingsmogelijkheden; over aanpassen van formuleringen in wet- en regelgeving die er onbedoeld toe leiden dat bepaalde gevallen buiten de boot vallen; en over het beter equiperen van professionals om maatwerk-afwegingen te kunnen maken.

Daarnaast is er een deel van de problematiek die endogeen is, dat wil zeggen die veroorzaakt is door het systeem. Dat zijn wellicht de meest pijnlijke casussen, waarbij fouten en onbedoelde effecten in het systeem tot problemen in de leefwereld leiden. Deze casuïstiek is helaas niet zeldzaam en wordt meestal gewoon tot de ‘maatwerk casussen’ gerekend, al kan evengoed betoogd worden dat de overheid gewoon verantwoordelijk is om problemen die door het systeem veroorzaakt zijn ruimhartig te herstellen. Bij grootschalige problematiek als gevolg van systeemfouten of systeemfalen, zien we dat dit ook de beleidslijn is (zoals bijv. bij Toeslagen). Bij individuele casuïstiek waar een inwoner als gevolg van systeemfouten in complexe problemen verzeild is, kost het echter vaak nog veel moeite om een ruimhartige oplossing te verkrijgen. Voor deze categorie van problematiek zou systeemleren zich moeten richten op het opsporen en elimineren van systeemaspecten die problemen in de leefwereld veroorzaken.

Nut van systeemleren en de lange adem die daarvoor nodig is

Systeemleren is hard werken. Het grootste risico van stagnatie of mislukken van systeemleren is niet dat het te moeilijk of te ingewikkeld is, maar dat het van iedereen die erbij nodig is veel volharding vraagt, juist op de extra stap die daarvoor nodig is net buiten de eigen reguliere rol. Systeemleren vergt het consequent verwoorden en vertalen van de ervaring vanuit de praktijk naar andere spelers binnen en buiten de eigen organisatie. Concreet vraagt dat van professionals die

het liefst aan oplossingen werken en die vaak een grote workload hebben, om veel energie te zetten in dingen die buiten de eigen comfortzone liggen. En van alle anderen die een rol spelen vergt het dat zij leerpunten en signalen actief verder brengen en opvolgen. Alle moeite die door anderen wordt gedaan om lessen vanuit de casuïstiek door te geven naar andere spelers in het systeem, wordt tenietgedaan als één schakel het laat afweten.

PMM en met name het Loket hebben in het afgelopen half jaar een grote stap gezet in het inregelen van systeemleren in het werkproces. Dat geldt nog niet voor alle vervolgstappen. De ingewikkelde rol van de ambassadeurs bij de departementen vergt zeker nog aandacht. Maar ook voor het Loket betekent het feit dat het systeemleren in het werkproces is ingeregeld niet dat dit vanaf nu minder tijd gaat vergen.

Systeemleren is niet per se moeilijk. Het wordt zelfs veel makkelijker en effectiever wanneer consequent gezocht wordt naar de kortst mogelijke feedback loops. Maar het vergt veel volharding in het per casus echt afpellen wat er goed ging en waar leer- en verbeterpunten zitten; in het steeds aanscherpen, doorvertalen en weer checken van de formulering van leerpunten (want die moeten langs vele actoren die heel verschillende vaktaal spreken); en in het opvolgen wat daarmee gedaan wordt. Op elk van die drie onderdelen zien we hoe lastig dat is in de praktijk, waar voortdurend ook andere zaken die meer in de taak en comfortzone passen strijden om de aandacht. Maar we zien ook dat het echt iets oplevert als die volharding wordt opgebracht. De vraag of die opbrengsten de extra inzet die daarvoor nodig is waard zijn, verdient wel aandacht. Vooralsnog tonen de medewerkers van het Loket zich gemotiveerd om die inzet te leveren.

Paradox van de politieke aandacht

Als onderzoekers zien wij dat er rond het systeemleren op basis van casuïstiek een paradox is ontstaan. In de afgelopen jaren is het politieke draagvlak voor maatwerk groot geweest. Naar aanleiding van een aantal pijnlijke voorbeelden waarbij inwoners klem zijn geraakt in het systeem is er veel aandacht van de politiek voor het oplossen van knelpunten en voor systeemleren. Dat heeft geholpen om de hulpstructuur van PMM te kunnen realiseren. Bij dit onderzoek hebben wij echter ook gemerkt dat de grote politieke aandacht naar aanleiding van enkele affaires er toe geleid heeft dat een aantal partijen die betrokken zijn bij PMM zich onder een vergrootglas voelen liggen. Politieke aandacht creëert dan enerzijds ruimte en druk om geconstateerde knelpunten op te lossen, maar anderzijds ook voorzichtigheid en soms terughoudendheid om een open gesprek te voeren over leerpunten uit de casuïstiek en over de voortgang bij het oplossen van geconstateerde knelpunten.

De politieke opdracht om knelpunten en hardvochtigheden in het systeem te identificeren en op te lossen, vraagt om een veilige context om verschillende oplossingen te onderzoeken. De politiek als opdrachtgever heeft ook een verantwoordelijkheid om die context te bewaken, waarbij te veel politieke schijnwerpers een belemmering kunnen zijn.

Bijlage: Begrippenlijst

Ambassadeur: contactpersoon voor PMM bij deelnemend departement, in deze rapportage ook: PMM-ambassadeur. De ambassadeur kan door het Loket worden ingeschakeld om naar aanleiding van een casus andere medewerkers van het departement in te schakelen, om navraag te doen en informatie te verzamelen en om knelpunten en leerpunten in de eigen organisatie te beleggen en de opvolging daarvan te volgen. Daarnaast kan de ambassadeur relevante informatie vanuit het departement doorgeleiden naar PMM en adviseren over ontwikkelingen.

Indiener: professional die een casus inbrengt bij het Loket. Veelal is dit de bij de casus betrokken professional of maatwerkfunctionaris van de gemeente waar de casus speelt, maar het kan ook de maatwerkfunctionaris van een landelijke dienstverlener of een andere instantie zijn.

Knelpunt: Een belemmering in wet- en regelgeving, systemen of organisatie(s) waardoor een casus (of de professional die probeert helpende interventies in te zetten voor een huishouden) vastloopt.

Leerpunt: verbeterpunt of compliment naar aanleiding van de evaluatie van behandelde casuïstiek, dat als feedback wordt teruggegeven aan de contactpersoon van de organisatie waarop het leerpunt betrekking heeft. Leerpunten bieden handvatten voor de indienende organisatie en/of in een casus betrokken (uitvoerings)organisaties op het vlak van de interpretatie en toepassing van wet- en regelgeving, de wijze waarop deze uitgevoerd kan worden in praktijk en cultuur, en de samenwerking over domeinen heen.

LET: Landelijk Escalatieteam. De medewerkers van het Maatwerkloket kunnen een situatie opschalen naar het Landelijk Escalatie Team (LET). Hier brengt een onafhankelijk voorzitter de betrokken bestuurders bij elkaar om aan een oplossing te werken. Het LET vormt daarnaast een platform om te leren van knelpunten die zich voordoen. Het LET bestaat uit een onafhankelijke voorzitter en directeuren/bestuurders van de uitvoeringsorganisatie. Allemaal hebben zij mandaat om te beslissen over de gevraagde doorbraak, binnen hun organisatie. Iedereen handelt vanuit zijn eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Het doel van het LET is om in de eerste plaats de casus vlot te trekken, maar ook om er als keten van te leren.

Loket of LMM: Landelijk Loket Multiproblematiek. Het landelijke aanspreekpunt dat door PMM is gecreëerd waar professionals terecht kunnen wanneer zij met een casus vastlopen in wet- en regelgeving of systemen.

Maatwerkfunctionaris: een vaste contactpersoon voor PMM bij een gemeente of landelijke uitvoerder. Veelal is de maatwerkfunctionaris de coördinerende professional van die gemeente of landelijke uitvoerder.

Regievoerder: de medewerker van het Loket die zorgt draagt voor / regie voert op de beantwoording van de hulpvraag als een casus bij het Loket wordt ingediend.

Signaal: Informatie over een mogelijk (systeem)knelpunt die bij PMM binnenkomt en die door PMM wordt doorgeleid naar de partij die het betreft.

Systeemknelpunt: zie knelpunt. Onder (systeem)knelpunten wordt verstaan knelpunten die voortkomen uit de wijze waarop het systeem is ingericht en die professionals belemmeren in het leveren van passende hulp aan huishoudens. Systeemknelpunten kunnen zich voordoen op het vlak van wet- en regelgeving, maar ook in de wijze waarop deze wordt uitgevoerd in de praktijk en/of in de cultuur (in hoeverre vertoont een organisatie de wil, houding en gedrag om casussen op te lossen), op het vlak van samenwerking tussen en binnen organisaties en/of in een verschil tussen de benodigde kennis om de weg in het systeem te vinden en de kennis die van de professional kan worden verwacht.