Aanval op de Uitval

Maatwerk voor mensen met

Constant Hijzen en Janine van Niel

Hoe kan het dat voortijdig schoolverlaters, verslaafden, dak- en thuislozen, multiprobleemgezinnen en inwoners van probleemwijken ondanks budget, capaciteit, maatregelen en politiek commitment structureel buiten de maatschappelijke boot vallen?

foto: stock.xchng

Tijdens het G27-project 'Aanval op de Uitval' hebben we onderzocht wat een adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen belemmert en hoe publieke managers dit kunnen verbeteren. De basis voor dit onderzoek ligt in een andere werkwijze: de snelkookpanmethode. Met deze aanpak zijn veertien goede voorbeelden van dertien G27-steden onderzocht en een stap verder geholpen.

Snelkookpanmethode

We weten *wat* er moet gebeuren. Onze wijken moeten leefbaarder en veiliger worden. Bewoners moeten participeren, werken of adequate zorg krijgen. Maar *hoe* doe je dat?

De afgelopen twee jaar hebben we in het kader van het project Aanval op de Uitval in dertien G27-steden[1] geëxperimenteerd met een nieuwe aanpak in veertien projecten. Met de snelkookpanmethode (of *pressurecookermethode*) organiseerden we oplossingen rondom problemen in plaats van andersom. Het perspectief van eindgebruikers is hierbij leidend en brengt partijen bij elkaar.

Bij deze aanpak staat een *snelkookpansessie* centraal. Bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders komen samen om concrete oplossingen te verwoorden in een actieplan: wat is de *kleinste* stap die je zelf kunt zetten met het *grootste* effect voor de eindgebruiker? Met deze aanpak hebben we concrete oplossingen ontworpen voor probleemwijken, kansarmen en probleemjongeren.[2] De belangrijkste uitdaging die we in de steden zijn tegengekomen was het bieden van maatwerk aan mensen met meerdere problemen.

In de publicatie *De Rotonde van Hamed; Maatwerk voor mensen*

meerdere problemen

met meërdère problemen[3] beschrijven we waarom dit gewoonlijk niet lukt en wat professionals en organisaties doen die er wél in slagen. In dit artikel gaan we hier graag op in.

Buiten de maatschappelijke boot

Voor mensen die zichzelf niet staande kunnen houden is een groot apparaat van zorg-, hulp- en dienstverlening opgetuigd. In de praktijk blijkt dat dit apparaat niet voor iedereen even goed functioneert. Juist mensen die hulp en zorg het hardst nodig hebben, worden het slechtst geholpen. Mensen die kampen met problemen op meerdere terreinen (zorg, wonen, werk, welzijn, onderwijs en justitie) vormen een uitzondering op de regel. De set van problemen van deze groep mensen is zo uniek dat standaardoplossingen niet werken. De bestaande regels en maatregelen passen hen niet. Het is daarom noodzakelijk om deze mensen maatwerk te bieden.

Besliste geluiden

Maar in de praktijk wordt er zelden maatwerk geleverd. Hoe kan dat? De G27 verzocht ons de barrières die adequate hulp- en dienstverlening in de weg staan in kaart te brengen. En deze, met behulp van de snelkookpanmethode, te doorbreken. We hadden al een belangrijke zoekrichting voordat we het traject instapten. Vanuit een groot aantal gemeenten klonken namelijk twee besliste geluiden.

Allereerst gaven vele professionals aan dat het vooral *regels en wetten* van nationaal niveau zijn die hen verhinderen hun werk goed te doen. Ten tweede ervaren professionals in de veelheid aan instanties, partijen, instellingen, organisaties en instituties het ontbreken van *regie* als grote hinderpaal.

In het Aanval op de Uitval-traject gingen we dan ook op zoek naar deze regels en wetten, én naar de redenen voor het ontbreken van een regisserende partij.

Mythe van de regelgeving

Wetten en regels zijn er in overvloed. Zo kennen we onder meer de grondwet, nationale formele en materiële wetten, circulaires, protocollen, handvesten, handreikingen, Europese richtlijnen en SMART-afspraken.

Voor hulp- en dienstverleningsorganisaties ligt het belangrijkste onderscheid tussen wetten en regels van nationaal niveau versus interne organisatie- en gedragsregels.

Onder de eerste verstaan we alle maatregelen die bedoeld zijn om problemen op te lossen die gebaseerd zijn op of vastgelegd in een wet, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Ook procedures en instanties die direct geïeerd zijn aan een wet rekenen we hiertoe, zoals het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).

Onder de tweede verstaan we de regels die organisaties zelf opstellen om de financiering en uitvoering van de eigen organisatie te stroomlijnen (bijvoorbeeld targets, protocollen en handreikingen).

In de meer dan vierhonderd gesprekken die we voerden met professionals, beleidsmakers en bestuurders vroegen we wat hen in de weg zit om hun werk goed te doen. Bijna altijd luidde het antwoord: wetgeving. Maar welke wetgeving dan? Weinig respondenten noemden concrete voorbeelden. Of ze zagen interne organisatieregels voor wetgeving aan.

We hebben tijdens een conferentie beloofd om tien in de praktijk lastige wetten te inventariseren en deze bij minister Vogelaar op het bureau neer te leggen. Maar ze kwamen er niet. We zijn dan ook tijdens het onderzoek gaan spreken van de *mythe van de regelgeving*. Professionals blijken niet naar wetgeving van nationaal niveau te verwijzen als ze het over barrières hebben, maar naar twee andere verschijningsvormen van regels: organisatieregels en gedragsregels.

Gelijk of ongelijk

'Zo doen we dat hier niet', 'daar gaan wij niet over' en 'als we voor dit gezin een uitzondering moeten maken, dan moeten we dat voor alle gezinnen doen' zijn letterlijke uitspraken die we vaak hebben gehoord. Dit zijn informele maar ijzeren gedragsregels, gestoeld op de organisatiecultuur, die mettertijd tot stand zijn gekomen.

Ook de interpretatie van wet- en regelgeving kan resulteren in

gedragsregels. 'We kunnen voor deze mevrouw toch geen uitzondering maken', hoorden we vaker, 'want in de Grondwet staat dat we gelijke gevallen gelijk moeten behandelen.' Volgens de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur moeten gelijke gevallen inderdaad gelijk worden behandeld, maar ongelijke gevallen naarmate ze verschillen! Een uitzondering maken mag niet alleen, het *moet*, in tegenstelling tot wat veel professionals doen.
Daarvoor kan het noodzakelijk zijn dat je de dossiers over een gezin naast elkaar legt. Erg vaak hoorden we echter dat dit niet mag vanwege de *Wet op de Privacy* (of de Privacywet). Die wet bestaat echter niet. Hoewel er op basis van Europese richtlijnen en de Wet Bescherming Persoonsgegevens kan worden gesteld dat er in vertrouwelijkheid met de gegevens van een cliënt moet worden omgegaan, zijn professionals volgens diezelfde beginselen verplicht om informatie over cliënten te delen als dat in het belang van deze cliënten is. Dat is bij mensen met meerdere problemen meestal het geval.

De verwijzing naar regels door professionals is niet onverklaarbaar. Professionals in de uitvoering doen moeilijk, complex werk en kampen doorgaans met zeer precaire dilemma's. Regels vormen houvast en rugdekking in een complexe en onzekere werkpraktijk. Volg ik de regels of besteed ik extra tijd aan dit gezin, grijp ik in of wacht ik af, bewaar ik vertrouwen of schakel ik nu hulp in, moet ik handhaven of gedogen? Deze werkelijkheid maakt het zoeken naar regels als houvast begrijpelijk. Het paradoxale is echter dat diezelfde regels professionals in de weg zitten.

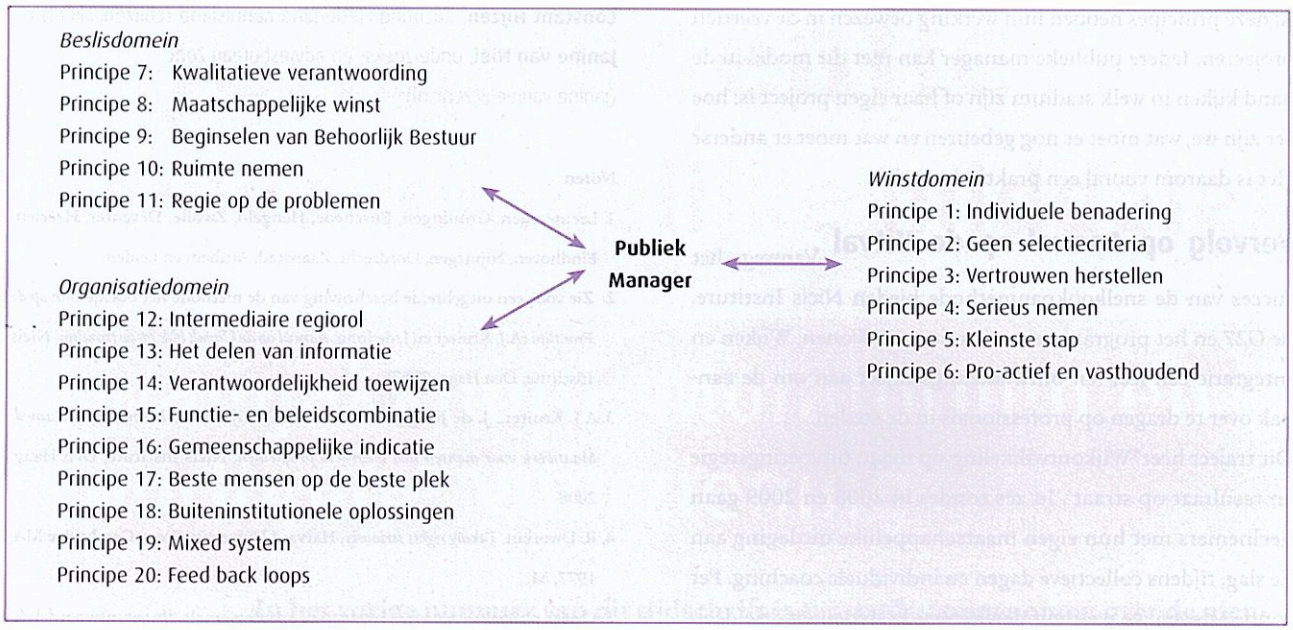
Regie?

Tijdens het onderzoek constateerden we daarnaast dat het ontbreken van regie een belangrijke belemmering vormt voor hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Regie ontbreekt omdat het hele stelsel zodanig versnipperd en verkokerd is, dat geen enkele instelling verantwoordelijk is voor mensen met meerdere problemen.
Die versnippering bestaat uit verregaande fragmentarisering en verkokering op allerlei niveaus. Zowel horizontaal (uitvoering, beleid en bestuur), als verticaal (verschillende instanties met eigen waarden, beleid en instrumenten), als financieel (iedere organisatie heeft z'n eigen, beperkte pot geld). Iedere instelling is verantwoordelijk voor of gespecialiseerd in een aspect of gedeelte van de problematiek. Niemand is dat voor het geheel. Dus worden professionals aangestuurd op targets die zijn verbonden aan het deelprobleem en daarbij houdt die verantwoordelijkheid ook op.
De *integrale* problematiek van mensen met meerdere problemen wordt niet aangepakt. Zolang daarin een regievoerder ontbreekt, verandert er voor hen niets. Daardoor is de hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen doordrenkt van tegenstrijdige signalen en acties. Iemand kan letterlijk in dezelfde week van het CWI te horen krijgen dat hij aan het werk moet om zijn uitkering te behouden, van de huisarts dat hij nog maar even rust moet houden en van de maatschappelijk werker dat hij vrijwilligerswerk moet gaan doen om ritme op te bouwen.

Ruimte in de donut

Wat betekenen deze conclusies voor de mogelijkheden voor professionals om maatwerk te leveren? Iedere professional beschikt over discretionaire ruimte. Dat is de mogelijkheid voor professionals om af te wijken van de standaard als hij of zij merkt dat de standaardoplossingen niet werken. Ronald Dworkin[4] vergelijkt die ruimte met de ruimte in een donut: het bestaat niet zonder beleid en regels die de discretionaire ruimte beperken en de ring van de donut vormen.
Een professional van de schuldsanering gaf bijvoorbeeld aan dat hij 'een dagelijks jointje' in het budget van een man liet zitten, omdat hij wist dat de problemen zonder dat jointje nog groter zouden worden.
De discretionaire ruimte wordt in de praktijk echter weinig benut. We constateerden dat de ruimte in de donut is dichtgeregeld met organisatie- en gedragsregels. De weerbarstige en complexe praktijk brengt veel professionals ertoe regels als rugdekking aan te grijpen. En waar ze dat niet doen en maatwerk leveren door hun discretionaire ruimte te benutten, zien we dat het sterk versnipperde bestel ertoe leidt dat professionals in het vaarwater van andere organisaties terechtkomen. Dat wil zeggen; ze krijgen met regels en beleid van andere organisaties te maken. En dat bemoeilijkt hen de discretionaire ruimte te benutten om mensen met meerdere problemen van adequate hulp- en dienstverlening te voorzien.

Kortom, wij hebben geconstateerd dat er op de drie gebieden regels, regie en ruimte een aantal opvallende oorzaken te vinden is voor de barrières die het leveren van adequate dienst- en hulpverlening aan mensen met meerdere problemen in de weg staan. Het is niet zo dat regels van bovenaf professionals in de weg zitten; organisatie- en gedragsregels



vullen de ruimte die professionals en hun managers volgens de wet wel hebben. Regels bieden namelijk houvast in extreem complexe omstandigheden. De versnippering en verkokering van de hulp- en dienstverlening zorgen ervoor dat er geen enkele partij is die over alle instellingen regie kan voeren. Hoe kunnen publieke managers[5] ondanks deze conclusies hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen verbeteren?

Werkprincipes en ideaalmodel

In de veertien projecten kwamen we succesfactoren tegen die we tot werkprincipes hebben omgevormd. Door met deze principes te werken, creëren publieke managers een omgeving waarin het leveren van maatwerk mogelijk wordt. Daarbij concentreren we ons op de vraag hoe managers ervoor kunnen zorgen dat professionals hun ruimte veilig benutten en op welke wijze ze regie kunnen voeren.

Geïnspireerd op Mark Moore[6] en zijn *strategic triangle* hebben we de twintig principes verdeeld over drie domeinen: het winstdomein (waarden, missies en doelstellingen), het beslisdomein (legitimiteit en steun) en het organisatiedomein (wie moet wat doen). We hebben de werkprincipes gerangschikt volgens dit ideaalmodel.

De publieke manager staat in het midden van het domein. In ieder domein kan hij of zij een aantal dingen organiseren om adequate hulp- en dienstverlening te realiseren. We noemen een paar principes per domein als voorbeeld.

Binnen het winstdomein is het belangrijkste principe dat professionals mensen met meerdere problemen *individueel benaderen*. Ze formuleren oplossingen rondom deze mensen en niet andersom: wat is nodig in plaats van wat kunnen we doen? Dat is waar de uitzondering de regel vervangt.

Een ander principe is dat *geen selectiecriteria* worden gehanteerd om mensen niet bij voorbaat al uit te sluiten. Ook het *serieus nemen* van mensen werkt, door hen zélf te laten aangeven wat ze nodig hebben en waar de oplossingen liggen. Vaak betekent dit dat er heel andere oplossingen ontstaan dan instanties gewend zijn. Hiernaast is meestal een *kleine stap* nodig die dichtbij de belevingswereld van cliënten ligt. Kleine, opeenvolgende stappen kunnen mensen zelf definiëren, een grote stap niet.

Bij het beslisdomein bleek tijdens ons onderzoek dat de manier van verantwoorden verschuift van kwantitatief naar kwalitatief. Flexibiliteit aan de kant van beslissers is een noodzakelijke voorwaarde voor het maken van uitzonderingen en het leveren van maatwerk. De benutting van de discretionaire ruimte blijkt hierin cruciaal.

In het organisatiedomein zagen we dat het *toewijzen van verantwoordelijkheid* een belangrijk principe is. In succesvolle projecten is één professional verantwoordelijk voor mensen met meerdere problemen. Deze persoon doet niet alles zelf, maar is degene die de regierol op zich neemt.

Een laatste principe dat wij hier noemen is *mixed system*. Organisaties moeten bepalen wanneer zij uitzonderingen maken en wanneer de standaardaanpak voldoende is.

Al deze principes hebben hun werking bewezen in de veertien projecten. Iedere publieke manager kan met dit model in de hand kijken in welk stadium zijn of haar eigen project is: hoe ver zijn we, wat moet er nog gebeuren en wat moet er anders? Het is daarom vooral een praktisch model.

Vervolg op Aanval op de Uitval

Vanwege het succes van de snelkookpanmethode bieden Nicis Institute, de G27 en het programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie een leer- en ontwikkelingstraject aan om de aanpak over te dragen op professionals in de steden.

Dit traject heet 'Wijkontwikkeling op maat; uitvoeringsregie en resultaat op straat'. In zes rondes in 2008 en 2009 gaan deelnemers met hun eigen maatschappelijke uitdaging aan de slag, tijdens collectieve dagen en individuele coaching. Per ronde streven we naar vijf deelnemende steden en drie deelnemers per stad. Dat kunnen medewerkers van de gemeente en woningbouwcorporatie zijn, maar bijvoorbeeld ook van maatschappelijk werk en de politie. Meer informatie vindt u op www.nicis.nl/academy (thema Wonen).

Constant Hijzen, Stichting Nederland Kennisland (chijzen@kl.nl) en **Janine van Niel**, onderzoeks- en adviesbureau Zenc (janine.vanniel@zenc.nl)

Noten

1. Leeuwarden, Groningen, Enschede, Hengelo, Zwolle, Deventer, Heerlen, Eindhoven, Nijmegen, Dordrecht, Zaanstad, Arnhem en Leiden.
2. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de methode het boekje *Blik op de Frontlijn* (A.J. Kruiter en J. de Jong, *Aanval op de Uitval; blik op de frontlijn*, Nicis Institute, Den Haag, 2007).
3. A.J. Kruiter, J. de Jong, J. van Niel en C. Hijzen, *De Rotonde van Hamed; Maatwerk voor mensen met meerdere problemen*, Nicis Institute, Den Haag, 2008
4. R. Dworkin, *Taking rights seriously*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1977, 31.
5. Onder publieke managers verstaan wij professionals die verantwoordelijkheid nemen voor het oplossen van publieke problemen in het algemeen en het helpen van mensen met meerdere problemen in het bijzonder.
6. Mark H. Moore, *Creating Public Value; Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1995.

Den Haag verbetert bereikbaarheid minimaregelingen

Den Haag wil het bereik van de minimaregelingen vergroten. Voortaan geldt één inkomenscriterium: de bijstandsnorm. De inkomensgrens is vastgesteld op 110 procent van de bijstandsnorm met een afbouw naar 130 procent.

Zo wordt het mogelijk om met één formulier en één inkomenstoets te werken voor zes minimaregelingen. De voorziening met het hoogste gebruik (de Ooievaarspas) kan dienen als 'locomotief voor een trein'.

Den Haag wil hiermee de regelingen toegankelijker maken. Twee redenen voor niet-gebruik worden daarmee bestreden. In de eerste plaats: de complexe en bureaucratische rompslomp waardoor mensen afzien of afgeschrikt worden van een aanvraag. In de tweede plaats haken mensen af als ze eenmaal een afwijzing hebben gehad. Dan wordt vaak ten onrechte gedacht dat men nergens meer voor in aanmerking komt.

Hoewel dit voor Den Haag niet een overweging is geweest, behaalt de gemeente nog een ander succes, namelijk een grote administratieve lastenverlichting. Aan de ene kant worden de administratieve lasten voor de burger verlicht omdat de formulieren minder ingewikkeld worden. Ook de website wordt aangepast en voorzieningen zullen in samenhang onder de aandacht gebracht worden. En aan de andere kant scheelt het waarschijnlijk enorme administratieve lasten aan de kant van de gemeente: het verwerken van formulieren en bewijsstukken, het rekenen en toetsen wordt immers veel eenvoudiger.

We zijn nieuwsgierig naar de resultaten van deze twee maatregelen, zowel naar het bereik als naar de administratieve lastenverlichting.