

EINDRAPPORT 2023

KNELLENDEN MECHANISMEN

HET SIGNALEREN, AGENDEREN EN OPVOLGEN VAN
KNELLENDEN MECHANISMEN IN DE GEMEENTEN
AMSTERDAM, ALMERE EN UTRECHT



MANAGEMENTSAMENVATTING¹

Inleiding (h1)

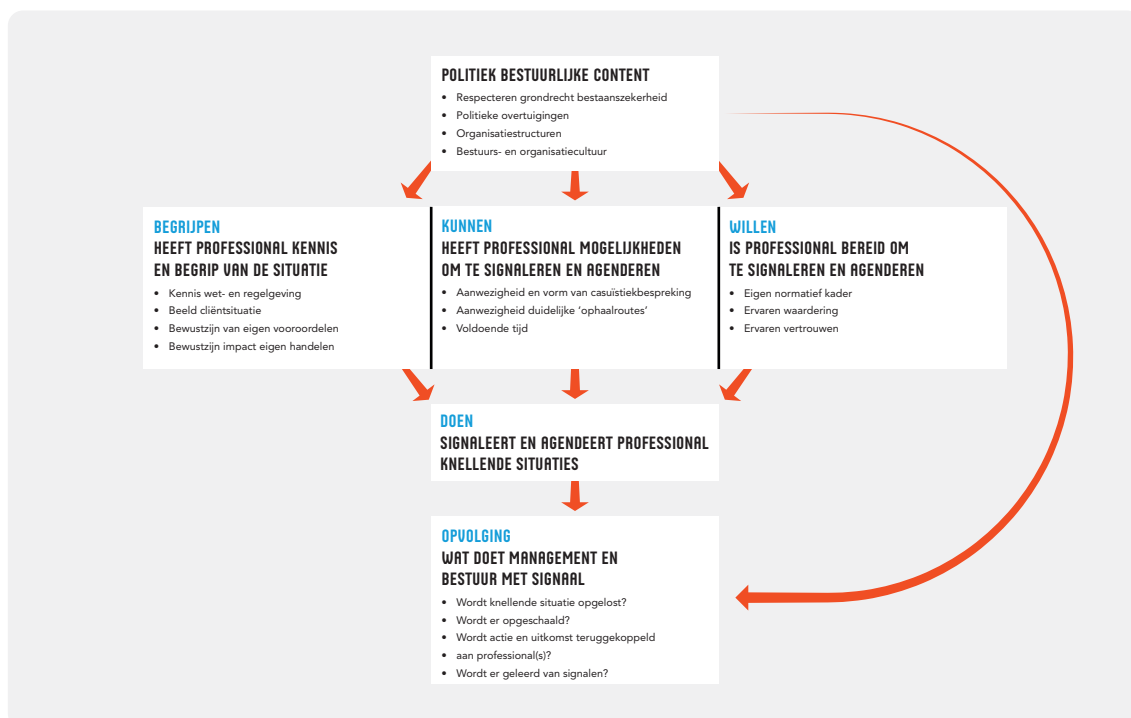
In de kinderopvangtoeslagaffaire is tienduizenden ouders ongekend onrecht aangedaan door de Rijksoverheid. Dit is aanleiding geweest voor dit onderzoek. Om inwoners goed te kunnen ondersteunen is het belangrijk dat knellende mechanismen in (de uitvoering van) wet- en regelgeving en beleid tijdig worden gesignaleerd en dat uitvoerders deze agenderen in het vertrouwen dat de signalen worden opgevolgd. Met dit onderzoek willen de gemeenten leren hoe signalering en agendering van knellende mechanismen kan verbeteren.

Uit het onderzoek komen acht overkoepelende constatering naar voren die inzicht geven in hoe uitvoerders omgaan met knellende mechanismen en wat de rol van de cultuur van de gemeente binnen de gemeente daarin is. Uit deze constatering zijn acht lessen te trekken die betrekking hebben op wat binnen de uitvoering, en de (management)lagen daarboven, verbeterd kan worden aan de signalering, agendering en opvolging van knellende mechanismen.

Belangrijke constatering (h2)

Constatering 1: Model voor signalering, agendering en opvolging knellende situaties geeft inzicht in de mechanismen

Op basis van de bevindingen is een model ontwikkeld dat inzicht geeft in de verschillende factoren die van invloed zijn op de vraag of, en hoe, professionals knellende situaties signaleren en agenderen en opvolging geven. Het model is hieronder weergegeven.



¹ Noot: De managementsamenvatting is gericht op de overkoepelende bevindingen. De resultaten per gemeente zijn te vinden in hoofdstuk 6 (Amsterdam), hoofdstuk 7 (Almere) en hoofdstuk 8 (Utrecht). Deze hoofdstukken beginnen telkens met de belangrijkste bevindingen en sluiten af met de conclusies voor de betreffende gemeente.

Het model start met de politiek-bestuurlijke context die de uitgangspunten creëert. Vervolgens zijn er vijf fases te onderscheiden die een zekere mate van volgtijdelijkheid kennen, namelijk: begrijpen, kunnen, willen, doen, en opvolging. Om een goed werkend 'systeem' van signalering en agendering van knellende situaties te ontwikkelen, is aandacht voor alle vijf deze elementen, inclusief de politiek-bestuurlijke context waarbinnen de fases plaatsvinden, essentieel. 'Begrijpen', 'kunnen', 'willen', en 'doen' hebben betrekking op de kennis en het gedrag van de professional om een knellende situatie te signaleren en agenderen.

Constatering 2: Substantieel deel professionals onvoldoende bekend met juridische mogelijkheden om maatwerk te bieden

Overkoepelend ontstaat het beeld dat een aanzienlijk deel van de professionals in het sociaal domein onvoldoende kennis heeft van de discretionaire ruimte die wet- en regelgeving hen biedt om maatwerk te kunnen bieden. Met name de juridische ruimte die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is niet bij iedereen goed bekend. Maar ook de ruimte die er is binnen, bijvoorbeeld de Participatiewet, wordt onvoldoende benut. Deels door onbekendheid, maar deels ook door het ontbreken van vaardigheden of bereidheid om dit toe te passen.

Constatering 3: Professionals hebben behoefte aan ruimte binnen kaders

Professionals hebben behoefte aan kaders en richting, waarbinnen zij maatwerk kunnen leveren. Te veel ruimte bij de individuele professional zorgt juist voor onzekerheid.

Constatering 4: Weinig vertrouwen onder professionals in oplossen structureel knellende situaties

Gebrek aan vertrouwen dat er een structurele oplossing komt wanneer knellende situaties worden geagendeerd, maakt de kans kleiner dat wordt overgegaan tot agendering.

Constatering 5: Professionals die in opdracht van de gemeente werken ervaren minder waardering voor signaleren en agenderen van knellende situaties

Professionals die niet in dienst zijn bij de gemeente, maar werken in opdracht van de gemeente ervaren minder waardering voor signaleren en agenderen van knellende situaties. Ook missen zij opvolging of is het onduidelijker waar zij met hun signalen terecht kunnen.

Constatering 6: Casuïstiekbespreking te veel gericht op individuele casussen

In algemene zin is de focus in casuïstiekbesprekingen in de praktijk meer op individuele casussen dan op het signaleren van structurele knelpunten. Ook staat het signaleren (en agenderen) van knellende situaties niet bij alle uitvoerend professionals even scherp op het netvlies.

Constatering 7: Management onderschat drempels en overschat terugkoppeling signalen

In algemene zin valt op dat leidinggevendenden niet altijd scherp hebben welke drempels professionals ervaren om knellende situaties te signaleren, maar bovenal, te agenderen. Waar sommige stakeholders uitvoerend professionals expliciet uitnodigen om knellende situaties te melden, geven anderen aan dat er altijd ruimte is voor professionals om knelpunten aan te kaarten. Dit heeft invloed op de ruimte die professionals ervaren om aan de bel te trekken, deze is bij expliciet uitnodigen groter. Ook de waardering voor het signaal en de opvolging

blijft regelmatig achter. Stakeholders erkennen het belang van een adequate en tijdige terugkoppeling en beschouwen dit als een verbeterpunt.

Constatering 8: KOT-affaire leert dat niet ieder signaal alarmbellen doet rinkelen

Er bestaan bij professionals bepaalde aannames, die maken dat zij signalen niet herkennen als een structureel signaal. Bijvoorbeeld de aanname dat de Belastingdienst/Toeslagen geen fouten maakt en dat problemen rondom de aanvraag van toeslagen 'normaal' zijn. Daarnaast zijn er signalen niet doorgekomen, waarbij professionals met de kennis van nu, hadden gewild dat ze vasthoudender waren geweest.

Lessen voor de toekomst (h2)

Op basis van bovenstaande constatering zijn de volgende lessen geformuleerd:

Les 1a: Vergroot kennis van juridische maatwerkmogelijkheden en kennis van de geest van wet- en regelgeving & les 1b: Organiseer moreel beraad

Het is van belang om zowel de kennis van de juridische ruimte die wet- en regelgeving biedt om maatwerk te leveren alsmede kennis van de bedoeling van de wet- en regelgeving te vergroten. In aanvulling hierop is het raadzaam om 'moreel beraad' te organiseren. Een dergelijk beraad waarbij professionals onderling reflecteren op afwegingen en beslissingen kan eraan bijdragen dat er meer scherpte en helderheid ontstaat over de vraag óf er sprake is van een knellende situatie en zo ja, welke ruimte er is om maatwerk te leveren.

Les 2: Organiseer teamoverstijgende en systematische casuïstiekbesprekingen

Het is van belang in te zetten op kwalitatief waardevolle casuïstiekbesprekingen die op een gestructureerde en systematische manier worden uitgevoerd. Een heldere terugkoppeling richting aanwezigen is daarbij essentieel, omdat anders het vertrouwen in een serieuze opvolging van het signaal afneemt.

Les 3: Zorg voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes

Door het opstellen van een heldere opschaal- of escalatieroute, en dit ook schriftelijk vast te leggen, is voor professionals helder in welke gevallen een knellende situatie waar moeten worden aangekaart. Hierin zou tevens moeten worden vastgelegd wie op welk punt in verantwoordelijk is voor de afhandeling en terugkoppeling richting professionals.

Les 4: Meer aandacht voor de uitvoering: nodig expliciet uit tot signaleren en agenderen van knellende situaties

Om het optreden van knellende situaties te voorkomen én om ontstane (structurele) knelpunten te signaleren, zou meer aandacht moeten zijn voor de praktijkkennis en ervaring vanuit de uitvoering. Het is van belang professionals hiertoe expliciet uit te nodigen en daarbij ook aandacht te hebben voor de professionals die niet in dienst zijn.

Les 5: Communiceer over opvolging van signalen richting professionals

De wijze waarop opvolging wordt gegeven aan gemelde signalen is bepalend voor de vraag of professionals in de toekomst wederom melding maken van (structurele) knelpunten. Daarom is het cruciaal naar professionals terug te koppelen wat het resultaat is van een melding.

Les 6: Ontdek patronen in klachten, bezwaar en beroep met systematische analyse

Klachtenafhandeling en bezwaar- en beroepszaken vormen een bron van signalen van knellende situaties. Een analyse hiervan biedt inzicht in de punten waarop de meeste klachten worden ingediend, waar de meeste bezwaren worden gemaakt en waartegen het vaakst in beroep wordt gegaan.

Les 7: Versterking en uitbreiding gemeentelijke ombudsvoorziening

Veel professionals hebben een wens voor een onafhankelijk meldpunt, waar (structurele) knellende situaties gemeld kunnen worden. Wat professionals beschrijven, heeft veel weg van een onpartijdige ombudsvoorziening. Er zijn al voorbeelden waar de gemeentelijke ombudsman enerzijds een plek is voor professionals (en inwoners) om knellende situaties te melden en tegelijkertijd een belangrijke bron vormt voor informatie over knellende situaties. De gemeentelijke ombudsvoorziening (verder) versterken en uitbreiden is derhalve van belang.

Les 8: Creëer ruimte voor tegengeluid

Ruimte voor tegengeluid binnen gemeenten is essentieel om knellende mechanismen te signaleren, agenderen en op te lossen. Als professionals namelijk het vertrouwen hebben dat ook kritische vragen gesteld mogen worden, is de kans dat situaties, die als knellend worden ervaren, daadwerkelijk gemeld worden groter. Tegelijkertijd speelt de landelijke politiek hier een zeer belangrijke rol als het gaat om het oppakken van dergelijke signalen.

Zichtbaarheid van de problematiek (h3)

Het structurele probleem dat nu zichtbaar is, was voor velen in de jaren daarvoor nog niet als een dusdanig probleem zichtbaar en werd daardoor niet voldoende onderkend. Wel geeft de helft van de ondervraagde professionals aan in de afgelopen jaren inwoners tegen te zijn gekomen die te maken hebben gehad met (onevenredig) hoge terugvorderingen. Een deel van de professionals had bij deze signalen door dat er iets niet goed ging, maar er waren ook professionals die dachten dat het incidenten betrof en/of veel vertrouwen hadden in de Belastingdienst/Toeslagen danwel de problemen beschouwden als gegeven bij toeslagen. Professionals zien dat de terugvorderingen hoge impact hebben op de betreffende inwoner (onder meer het ontstaan van schulden, fysieke en mentale klachten en verlies van baan). En een deel van de geïnterviewde professionals geeft aan dat zij moeite hebben met de huidige afhandeling van de compensatieregeling KOT-gedupeerden.

Herkenbare knellende mechanismen (h4)

Hoewel dit onderzoek niet als doel heeft om knellende mechanismen in kaart te brengen, is de ondervraagden gevraagd welke knellende situaties zij in de praktijk tegenkomen. Een aantal voorgelegde voorbeelden die breed werden onderschreven door de ondervraagde professionals zijn: het inkomensgat voor mensen die werken vanuit de uitkering, het aanvragen van een uitkering, de bestaande vermogensgrenzen, de zoekperiode van vier weken voor jongeren, de weigering van schuldhulp bij fraudeschulden en de beslagvrije voet. Daarnaast werden ook andere voorbeelden door de professionals zelf benoemd: het niet rond kunnen komen van een sociaal minimum, de strikte sanctionering binnen de Participatiewet, de beperkingen met gegevensuitwisselingen, de duur van het aanvragen van toeslagen en de digitale dienstverlening.

Verschillen tussen professionals bij signaleren en agenderen (h5)

Er zijn duidelijke verschillen in bekendheid met mogelijkheden tot en het handelen door professionals bij knellende situaties. Zo is bijna één op de vijf professionals in sociaal domein onvoldoende bekend met maatwerkmogelijkheden. Ook zijn er duidelijke verschillen tussen diverse rollen in het sociaal domein. Waar de meeste schuldhulpverleners en sociaal raadslieden contact opnemen met de afdeling of organisatie waar het probleem ontstaat, gebeurt dit in mindere mate bij uitvoerend professionals van de Participatiewet. Zij bespreken de situatie vooral, met collega's, de leidinggevende en/of tijdens een casuïstiekbespreking. Ongeveer 10% van de ondervraagden deed niets, omdat men in de veronderstelling was dat er sprake was van een correcte toepassing van de regels door de Belastingdienst/Toeslagen. Een groot deel van de ondervraagden weet niet of er beleid is vanuit de organisatie ten aanzien van het aanpakken van knellende situaties. Het gevoel van waardering en vertrouwen in opvolging verschilt sterk.

Aanbevelingen (h9)

De aanbevelingen zijn gericht op een door de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht gemaakte selectie van de constatering/lessen uit het leeronderzoek van de HU en HvA. De selectie kon per gemeente verschillen en is door USBO advies van de Universiteit Utrecht aan de hand van een werksessie per gemeente uitgewerkt naar meer concrete aanbevelingen (Zie de deelhoofdstukken 9.2 -Amsterdam-, 9.3 -Almere- en 9.4 -Utrecht-).

De drie gemeenten zijn zich zeer bewust van het belang van goed signaleren, agenderen, opschalen en terugkoppelen. Zij hebben hier op allerlei wijzen structuren/werkwijzen voor ingericht en/of zijn bezig met het inrichten en doorontwikkelen daarvan. Er gaat bij alle drie de gemeenten al heel veel goed in het omgaan met knellende mechanismen en het samen leren hiervan. Tegelijkertijd maakt de veelheid aan initiatieven dat de verbondenheid tussen de werkwijzen versterking behoeft. De aanbevelingen bieden aanknopingspunten voor deze versterking.

De gemeenten Amsterdam en Almere selecteerden dezelfde lessen uit het leeronderzoek ter verdere concretisering namelijk; 'Zorg voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes en communiceer over opvolging van signalen richting professionals' (les 3 en 5) en 'Meer aandacht voor de uitvoering: nodig expliciet uit tot signaleren en agenderen van knellende situaties en creëer ruimte voor tegengeluid' (les 4 en 8). De lessen 3 en 5 en de lessen 4 en 8 zijn bij elkaar genomen, omdat ze in de praktijk op elkaar aansluiten. De aanbevelingen voor Amsterdam en Almere liggen hierdoor op één lijn. Tegelijkertijd zijn er contextuele verschillen. Bij het zorgen voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes en het communiceren over opvolging van signalen richting professionals zijn de kernaanbevelingen op korte termijn om beschikbare routes visueel te maken en deze te ontsluiten, en om opschalen en escaleren structureel in te bedden in werkoverleggen. Zowel in Amsterdam als in Almere zijn er diverse routes ingericht voor diverse situaties. Het overzicht van beschikbare routes en de bijbehorende criteria welke route past bij welke situatie ontbreekt echter. Daardoor is het nu vaak nog afhankelijk van de ervaring en het netwerk van de individuele medewerker of de passende route gevonden en ingeslagen wordt. Door een levend document te maken van de beschikbare routes en door dit onder meer via leidinggevenden onder de aandacht

van teams te brengen, krijgen professionals meer houvast in het opschalen. Tegelijkertijd zijn werkoverleggen dé plek om met elkaar het gesprek te voeren over afwegingen voor het al dan niet gebruiken van deze opschaal- en escalatieroutes.

Waar de aanbevelingen voor de korte termijn zich met name richten op (het zichtbaar maken van) processen en afspraken, ligt de kern van de lange termijn aanbevelingen bij de meer culturele c.q. 'zachte' aspecten van organiseren. Hier is de aanbeveling om een onderzoekende houding bij leidinggevenden en professionals te stimuleren en te bouwen aan een lerende cultuur. Professionals in Amsterdam en Almere ervaren dat er een andere wind waait dan meerdere jaren geleden. Het stimuleren van een open en onderzoekende houding in een veilige omgeving wordt van groot belang geacht om professionals succesvol een transitie te laten maken van 'werken naar de letter van de wet' naar 'werken in de geest van de wet'. Er zijn daartoe bij alle drie de gemeenten al vele initiatieven ontwikkeld. Het vraagt nu vooral aandacht deze initiatieven ook daadwerkelijk te implementeren en aan elkaar te verbinden.

Ook ten aanzien van de les 'Meer aandacht voor de uitvoering: nodig expliciet uit tot signaleren en agenderen van knellende situaties en creëer ruimte voor tegengeluid' (4 en 8) richten de aanbevelingen zich enerzijds op processen en structureren, en anderzijds op de meer culturele aspecten. Een manier om op korte termijn meer gestructureerd, ingebed in bestaande overlegstructuren aandacht hebben voor het ophalen van tegengeluid is bijvoorbeeld door het plaatsen van een lege stoel in werkoverleggen en (daarmee) expliciet aandacht te hebben voor vragen als welk geluid, welke groep, welk belang niet meegenomen is en deelnemers te stimuleren zich uit te spreken over zaken waar zij zorg over voelen. Het wordt in dit kader van belang geacht geluiden van buiten naar binnen te halen, zoals bijvoorbeeld gedaan wordt middels Number 90 in Almere. De aanbevelingen voor beide gemeentes richten zich op de middellange termijn vooral op het leren tussen organisaties, en op de lange termijn op het verstevigen van een lerende cultuur (zie hieronder voor een nadere uitwerking).

De gemeente Utrecht selecteerde de volgende lessen ter verdere concretisering, namelijk het organiseren van moreel beraad (les 1B), het zorgen voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes (les 3), het ontdekken van patronen in klachten, bezwaar en beroep met systematische analyse (les 6), en de inrichting van het gemeentelijke ombudskloket (les7). In Utrecht wordt al op verschillende manieren en plekken gewerkt met reflectieve gespreksvormen. Moreel beraad als gespreksmethodiek kan deze gesprekken versterken, door bij andere reflectie gesprekken gebruik te maken van deze methodiek. Tegelijkertijd is het van belang deze methodieken te benutten binnen bestaande overlegstructuren, zodat moreel beraad daar van toegevoegde waarde kan zijn. Op de lange termijn is de aanbeveling om ook te werken met reflectieve gespreksmethodieken bij beleidsvorming, zodat ook daarbij ethische en morele dilemma's goed meegenomen kunnen worden.

In Utrecht bestaan evenals bij Amsterdam en Almere al vele routes en overleggen die professionals voor kunnen opschalen kunnen benutten. Een aanbeveling is ook hier om de beschikbare routes te visualiseren. Om ervoor te zorgen dat professionals ook daadwerkelijk gebruik kunnen en durven te maken van deze routes, is een open en onderzoekende houding

van het management een belangrijke voorwaarde.

In Utrecht worden klachten, bezwaar en beroep aangeboord als belangrijke bron om te leren. Op sommige plekken leidt mediation er zelfs toe dat er amper of geen klachten worden ingediend. Tegelijkertijd kan het ontdekken van patronen in klachten, bezwaar en beroep versterkt worden door systematisch te analyseren, en deze analyse terug te brengen in de teams.

Tot slot is de gemeente Utrecht op dit moment bezig met de inrichting van een onafhankelijk gemeentelijk ombudskloket, ter aanvulling op de Nationale Ombudsman als tweedelijns klachtenafhandelaar. De aanbeveling op korte termijn is om de onafhankelijke rol van het ombudskloket proactief te positioneren. Het moet zowel voor burger, medewerkers, als raadsleden helder zijn wat de onafhankelijke positie inhoudt. Daarbij is het van belang om rollen en verantwoordelijkheden te verhelderen, omdat Utrecht zowel een lokaal ombudskloket instelt, een interne klachtenafhandeling kent, en gebruik blijft maken van de Nationale Ombudsman. Het lokale ombudskloket kan een goede aanvulling zijn door de informatieve, doorverwijzende en bemiddelende rol. Aansluitend op de aanbeveling ten aanzien van het ontdekken van patronen in klachten, bezwaar en beroep met systematische analyse, kan het ombudskloket bijvoorbeeld bijdragen door via de Nationale Ombudsman nationale knelpunten in beeld te krijgen.

Veel van de hierboven beschreven aanbevelingen gaan over het met elkaar leren en verbeteren. Alle drie de gemeenten willen dan ook een lerende organisatie zijn. Daarom is een overkoepelende reflectie (paragraaf 9.5) opgenomen waarin expliciet aandacht wordt besteedt aan lerend organiseren en wat daarvoor nodig is.

Lerende organisaties zijn organisaties die zich voortdurend aanpassen aan veranderingen en nieuwe uitdagingen. In de lerende organisatie gaat het om duurzaam veranderen waarbij communicatie en samenwerking (in teams) centraal staat. *“Lerend vermogen is de kernbekwaamheid van organisaties die de wensen van hun cliënten zien als de drijfveer voor het zich steeds weer werkenderwijs aanpassen, verbeteren en ontwikkelen van hun organisatie”*² Het ontwikkelen naar een lerende organisatie is altijd een stevige opgave maar is een extra uitdaging voor organisaties die een bureaucratisch karakter hebben. Overheidsorganisaties, zoals gemeenten, zijn gericht op regels, procedures, een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en hiërarchische lijnen en het depersonaliseren van relaties. Dit alles ten behoeve van de voorspelbaarheid, efficiëntie en neutraliteit van de dienstverlening. Het bureaucratische karakter heeft dus een duidelijke functie, maar kan disfunctioneel en soms zelfs schadelijk worden als er sprake is van een te ver doorgesloten gerichtheid op regels en protocollen. Het is dan ook van groot belang dat er voldoende ruimte, tijd en aandacht is voor het samen reflecteren en leren.

De volgende *vijf kernaspecten* zijn voorwaardelijk voor het toewerken naar het worden van een lerende organisatie, te weten:

1. Het maatschappelijk belang hanteren als kompas voor leren: Voor alle drie de gemeenten is helder dat het maatschappelijk belang en het belang van de burger (in die specifieke volgorde) centraal staan en dat dat het handelen

² Gebaseerd op Wierdsma A. en J. Swieringa (2017), *Lerend organiseren*, Noordhoff Uitgevers, 4 druk.

van beleidsmedewerkers en uitvoerende partijen moet bepalen. Wat het maatschappelijk belang en het belang van de burger op specifieke dossiers inhoudt en hoe het werken hieraan precies vorm moet krijgen is onderwerp van het samen leren en reflecteren.

2. Luisteren naar de burger als motor voor leren; De belangrijkste feedback komt van degenen waarvoor de organisatie werkt, in dit geval dus de burger. Een lerende organisatie luistert dus goed naar wat haar klant van haar vraagt.
3. Teams als basis van kort-cyclisch leren: Het voordeel van het leren in teams is dat gewerkt kan worden met korte feedback loops wat belangrijk is om snel in te kunnen spelen op de voortdurend veranderende omgeving. Het meer kort-cyclisch leren biedt de wendbaarheid die nodig is in een politieke context waarbij veranderingen elkaar snel opvolgen.
4. Leiding geven aan leren door het organiseren van macht en tegenmacht: Tegenspraak is moeilijk omdat het plaats vindt onder de spanning van machtsongelijkheid. Leidinggevendens vervullen hierin daarom een belangrijke rol, bijvoorbeeld door het creëren van tijd en ruimte voor leren en door het faciliteren van tegengeluid als belangrijke bron van leren.
5. Samen leren te leren. Een lerende organisatie heeft tot slot een aantal belangrijke kenmerken. Zo is er sprake van een open communicatie en feedbackcultuur, waarin medewerkers de ruimte hebben om hun mening te geven en ideeën aan te dragen. Daarnaast is er sprake van een het voortduren evalueren van processen en resultaten waardoor snel gewerkt kan worden met ervaringen afkomstig van successen en fouten. Ook wordt er veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van medewerkers, zodat zij hun kennis en vaardigheden kunnen blijven ontwikkelen en verbeteren en zij ondersteund worden in de fasen 'begrijpen', 'kunnen', 'willen', en 'doen'.

De basis voor lerend organiseren is binnen alle drie de gemeenten gelegd en veel manieren om dit vorm te geven zijn reeds in gang gezet. Het komt nu vooral aan op het verder implementeren en borgen van deze in gang gezette beweging en het alloceren van tijd en ruimte voor het samen leren en reflecteren.

INHOUD

MANAGEMENTSAMENVATTING	2
1. INLEIDING	13
1.1 Aanleiding onderzoek	13
1.2 Doel van het onderzoek	14
1.3 Opzet van het leeronderzoek	14
1.4 Leeswijzer	15
2. BELANGRIJKSTE CONSTATERINGEN EN LESSEN	16
2.1 Constatering 1: Model voor signalering, agendering en opvolging knellende situaties	16
2.2 Constatering 2: Substantieel deel professionals onvoldoende bekend met juridische mogelijkheden om maatwerk te bieden	19
2.3 Constatering 3: <i>Professionals hebben behoefte aan ruimte binnen kaders</i>	20
2.4 Constatering 4: Weinig vertrouwen onder professionals in oplossen structureel knellende situaties	20
2.5 Constatering 5: Professionals die in opdracht van de gemeente werken ervaren minder waardering voor signaleren en agenderen van knellende situaties	20
2.6 Constatering 6: Casuïstiekbespreking te veel gericht op individuele casussen	21
2.7 Constatering 7: Management onderschat drempels en overschat terugkoppeling signalen	21
2.8 Constatering 8: KOT-affaire leert dat niet ieder signaal alarmbellen doet rinkelen	22
2.9 Lessen voor de toekomst	23
3. ACHTERGROND: WAT PROFESSIONALS ZAGEN VAN (ONEVENREDIG) HOGE TERUGVORDERING VAN KINDEROPVANGTOESLAG	29
3.1 Helpt professionals sociaal domein te maken met inwoners met hoge terugvordering kinderopvangtoeslag	29
3.2 'Niet-pluis-gevoel'?	31

4.	KNELLEDE MECHANISMEN IN DE PRAKTIJK	33
5.	KNELLEDE MECHANISMEN SIGNALEREN EN AGENDEREN: VERSCHILLEN TUSSEN PROFESSIONALS SOCIAAL DOMEIN	35
5.1	Ervaren maatwerk mogelijkheden binnen bestaande wet- en regelgeving	35
5.2	Handelen bij en agenderen van een knellende situatie	36
5.3	Werkwijze of beleid voor signalering en agendering knellende mechanismen	39
5.4	Waardering voor het signaleren van knellende mechanismen	40
5.5	Vertrouwen in opvolging van signalen	41
6.	BEVINDINGEN GEMEENTE AMSTERDAM	43
6.1	Maatwerk bieden? Ervaren mogelijkheden binnen bestaande wet- en regelgeving	44
6.2	Handelen bij en agenderen van een knellende situatie	45
6.3	Werkwijze of beleid voor signaleren en agenderen	51
6.4	Waardering voor signaleren en agenderen knellende situaties	52
6.5	Vertrouwen opvolging van signalen knellende situaties	54
6.6	Perspectief stakeholders: reflectie	57
6.7	Conclusies	62
7.	BEVINDINGEN GEMEENTE ALMERE	65
7.1	Maatwerk bieden? Ervaren mogelijkheden binnen bestaande wet- en regelgeving	66
7.2	Handelen bij en agenderen van een knellende situatie	68
7.3	Werkwijze of beleid voor signaleren en agenderen	73
7.4	Waardering voor signaleren en agenderen knellende situaties	74
7.5	Vertrouwen in opvolging signalen knellende situaties	75
7.6	Perspectief stakeholders: reflectie	77
7.7	Conclusies	83
8.	BEVINDINGEN GEMEENTE UTRECHT	87
8.1	Maatwerk bieden? Ervaren mogelijkheden binnen bestaande wet- en regelgeving	88
8.2	Actie na signaleren knellende situatie	91
8.3	Werkwijze of beleid voor signaleren en agenderen	96
8.4	Waardering voor signaleren en agenderen knellende situaties	97
8.5	Vertrouwen in opvolging signaleren knellende situaties	99
8.6	Perspectief stakeholders: reflectie	101
8.7	Conclusies	106

LITERATUUROVERZICHT LEERONDERZOEK HU/HVA	109
9. AANBEVELINGEN	111
9.1 Algemene inleiding aanbevelingen	111
9.2 Aanbevelingen Amsterdam	112
9.3 Aanbevelingen Almere	122
9.4 Aanbevelingen Utrecht	133
9.5 Samen lerend organiseren: een overkoepelende reflectie voor het werken aan knellende mechanismen	150
BIJLAGE 1. ONDERZOEKSOPZET LEERONDERZOEK HU/HVA	160

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding onderzoek

In de kinderopvangtoeslagaffaire is tienduizenden ouders ongekend onrecht aangedaan door de Rijksoverheid. Sommige ouders zijn het slachtoffer geworden van een verregaande fraudejacht, anderen van de harde uitwerking die de wetgeving op hun situatie had. Ook zijn er ouders die onrecht is aangedaan doordat de uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen te rigide was en de terugvorderingen disproportioneel waren.

Iedereen die in de toeslagenaffaire volgens de Belastingdienst meer dan 3.000 euro moest terugbetalen, werd mogelijk al sinds 2016 automatisch als fraudeur bestempeld. Door het etiket 'Opzet/Grove Schuld' verloren ouders het recht op een persoonlijke betalingsregeling en konden ouders bijvoorbeeld geen schuldhulpverlening bij hun gemeente aanvragen en mochten dus ook niet naar draagkracht hun schuld geleidelijk aan terugbetalen. Het stempel 'fraudeur' had daarmee grote gevolgen voor de ouders, zo is de afgelopen jaren gebleken.

Het keiharde en onterechte invorderingsbeleid van de kinderopvangtoeslag, en de bestempeling als 'fraudeur', heeft jaren geduurd. In deze periode zochten ouders soms hulp bij een gemeente. Ze meldden zich bijvoorbeeld bij de schuldhulpverlening, moesten een uitkering aanvragen of kwamen bij sociaal werkers terecht door een spiraal van problemen waar de toeslagenaffaire aan ten grondslag lag.

De omvang en ernst van deze affaire heeft de politiek en de lokale werkvelden van de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht geschokt. Inwoners van de drie gemeenten kwamen onder hun ogen in grote problemen door het handelen van de Rijksoverheid. Ook al dragen de gemeenten hier geen verantwoordelijkheid voor, de drie gemeenten willen hier wel graag lessen uit trekken.

Dit is aanleiding geweest voor dit onderzoek. Om inwoners goed te kunnen ondersteunen is het belangrijk dat knellende mechanismen in (de uitvoering van) wet- en regelgeving en beleid tijdig worden gesignaleerd en dat uitvoerders deze agenderen in het vertrouwen dat de signalen worden opgevolgd.



Met dit zogenoemde 'leeronderzoek' willen de drie gemeenten graag leren hoe signalering en agendering van knellende mechanismen, onterechte behandeling en/of hardvochtig beleid plaatsvindt binnen de uitvoering, wat daarin verbeterd kan worden en wat er in die context specifiek geleerd kan worden uit de kinderopvangtoeslagaffaire. Dit alles om in de toekomst eerder te kunnen interveniëren.

Wat zijn knellende mechanismen?

Knellende mechanismen hebben betrekking op knellende situaties die ontstaan als gevolg van (de uitvoering van) wet- en regelgeving en (gemeentelijk of landelijk) beleid. Het gaat om situaties waardoor inwoners financieel en mentaal in de knel kunnen komen. In dit rapport zijn de termen 'knellende mechanismen' en 'knellende situaties' synoniem.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het leeronderzoek is tweeledig. De gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht willen:

- Inzicht krijgen in hoe uitvoerders omgaan met knellende mechanismen en wat de rol van de cultuur van de gemeente binnen de gemeente daarin is.
- Inzicht krijgen wat er binnen de uitvoering, en de (management)lagen daarboven, verbeterd kan worden aan de signalering, agendering en opvolging van knellende mechanismen, mede gezien de ervaringen met de kinderopvangtoeslagaffaire.

De hoofdvraag die daarbij centraal staat, is:

Hoe wordt er in de gemeentelijke uitvoering in het sociaal domein (Werk & Inkomen¹, schuldhulpverlening, buurtteam, sociaal raadslieden) invulling gegeven aan signalering en agendering van knellende mechanismen en welke verbeteringen zijn daarin, mede gelet op de kinderopvangtoeslagaffaire, gewenst?

1.3 Opzet van het leeronderzoek

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op:

- De uitkomsten van een vragenlijst onder 248 uitvoerende professionals in het sociaal domein, werkend bij afdelingen Werk en Inkomen of als schuldhulpverlener, sociaal raadslid, in een buurtteam of als uitvoerder van de Wmo;
- Verdiepende interviews met 21² uitvoerende professionals in de drie gemeenten, waarin dieper is ingegaan op bepaalde uitkomsten uit de vragenlijst, om hier meer duiding en inkleuring aan te kunnen geven;
- Interviews met 24 stakeholders³ uit de drie gemeenten, om hun visie en perspectief te geven op de enquêteresultaten en de verdiepende interviews met professionals;
- Interviews met 5 KOT-geduceerden.⁴

¹ Waar staat 'Werk & Inkomen' moet gelezen worden: 'uitvoerders van de Participatiewet'.

² Almere: 8, Amsterdam: 7, Utrecht: 6

³ Almere: 10, Amsterdam: 8, Utrecht: 6

⁴ Het oorspronkelijke plan was om per gemeente meerdere KOT-geduceerden te interviewen. Het bleek echter dat verschillende geduceerden die wij – al dan niet via professionals – hebben benaderd aangaven de KOT-affaire en de impact die dit op hen heeft gehad achter zich te willen laten. Om die reden zagen veel van de geduceerden die wij hebben benaderd dan ook af van deelname aan het onderzoek.

Bijlage 1 geeft meer toelichting op de onderzoeksopzet. Hierin is overkoepelend – voor alle gemeenten samen – te zien hoe de groep professionals eruitziet die is ondervraagd.

De helft van de ondervraagde professionals (52%) geeft direct of indirect uitvoering aan de Participatiewet. Dit percentage is vergelijkbaar bij alle drie de gemeenten. Er zijn echter ook verschillen tussen de gemeenten. Zo hebben in de gemeente Almere verhoudingsgewijs minder schuldhulpverleners gereageerd op de vragenlijst dan in de andere twee gemeenten (16% in Almere, tegen 36% in de gemeente Utrecht en 28% in de gemeente Amsterdam). In de gemeente Amsterdam is een groter aandeel ondervraagden 13 jaar of langer in dienst (30% tegen respectievelijk 17% en 19% in de gemeente Utrecht en Almere). In de gemeente Utrecht zijn de professionals die de vragenlijst hebben ingevuld weer iets vaker in dienst van de gemeente (75% tegen 62% in de Almere en Amsterdam).

Volgend op het leeronderzoek van de HU/HvA kon iedere gemeente een selectie van lessen maken waar zij een nadere uitwerking tot aanbevelingen voor wilden ontvangen. Deze lessen zijn door USBO advies van de Universiteit Utrecht, middels onder meer een werksessie per gemeente uitgewerkt tot concrete aanbevelingen voor de korte, middellange en lange termijn.

1.4 Leeswijzer

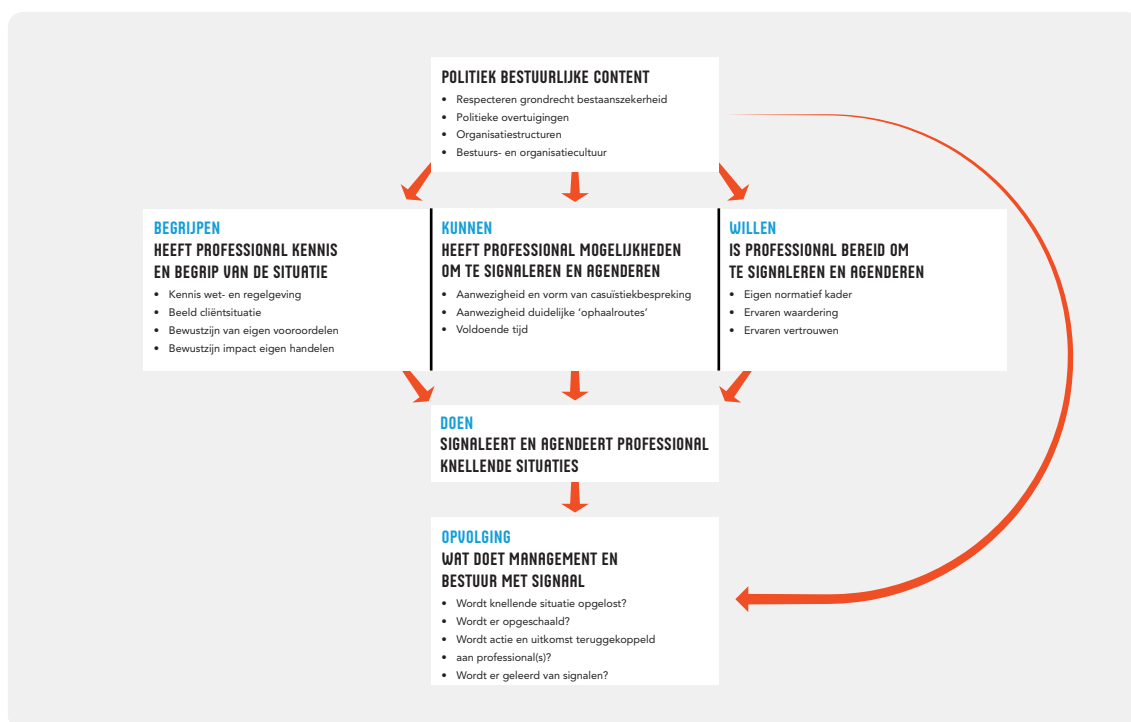
Deze rapportage begint met het pièce de résistance van het leeronderzoek, namelijk hoofdstuk 2 met daarin de belangrijkste overkoepelende constatering en lessen voor de toekomst op basis van de onderzoeksresultaten in de drie gemeenten. Hoofdstuk 3 schetst vervolgens de achtergrond waartegen dit onderzoek werd uitgevoerd. Het laat zien wat professionals in het sociaal domein zagen van de (onevenredig) hoge terugvordering van kinderopvangtoeslag. Daarna volgt hoofdstuk 4 over enkele voorbeelden van knellende mechanismen en situaties die de uitvoerende professionals in de praktijk tegenkomen. Hoofdstuk 5 laat vervolgens op overkoepelend niveau (dus van alle gemeenten tezamen) de verschillen zien tussen groepen professionals in de maatwerkmogelijkheden die kennen en ervaren, en in hun ervaringen met het signaleren en agenderen van knellende situaties. In de daaropvolgende hoofdstukken 6 t/m 8 wordt per gemeente uitgebreid ingegaan op de bevindingen uit de vragenlijst en interviews die van toepassing zijn op die specifieke gemeente: hoofdstuk 6 – Amsterdam, hoofdstuk 7 – Almere en hoofdstuk 8 – Utrecht. Gezien het beperkte aantal ondervraagden per gemeente is het veelal niet mogelijk om per gemeente nog naar eventuele verschillen tussen diverse professionals binnen de gemeente te kijken. Volgend op het leeronderzoek zijn in hoofdstuk 9 Aanbevelingen opgenomen. De aanbevelingen voor de geselecteerde lessen zijn in de deelhoofdstukken 9.2 (Amsterdam), 9.3 (Almere) en 9.4 (Utrecht). Tot slot is in 9.5 een overkoepelende reflectie opgenomen over samen lerend organiseren. Daarin zijn meer algemene lessen opgenomen die van belang zijn voor gemeenten in het omgaan met knellende mechanismen.

2. BELANGRIJKSTE CONSTATERINGEN EN LESSEN

In dit hoofdstuk staan de overkoepelende constateringen op basis van de onderzoeksresultaten centraal. Deze constateringen vormen de basis voor de lessen die gemeenten kunnen trekken om de signalering en agendering van knellende mechanismen door de uitvoering te verbeteren.

2.1 Constatering 1: Model voor signalering, agendering en opvolging knellende situaties

Om beter begrip te krijgen van de manier waarop het signaleren, agenderen en opvolgen van knellende situaties plaatsvindt binnen gemeenten, en de afwegingen die professionals hierbij (onbewust) maken, is op basis van de bevindingen een model ontwikkeld. Op basis van de onderzoeksresultaten wordt namelijk duidelijk dat er verschillende factoren van invloed zijn op de vraag of, en hoe, professionals knellende situaties signaleren en agenderen. Én op de vraag of, en hoe, er opvolging wordt gegeven aan signalen van knellende situaties. Hierbij zijn vijf fases te onderscheiden die een zekere mate van volgtijdelijkheid kennen: begrijpen, kunnen, willen, doen, en opvolging. Om een goed werkend 'systeem' van signalering en agendering van knellende situaties te ontwikkelen, is aandacht voor alle vijf deze elementen, inclusief de politiek-bestuurlijke context waarbinnen de fases plaatsvinden, essentieel. Dit model kan een waardevol kader zijn voor gemeenten bij het optimaliseren en verbeteren van signalerings- en agenderingsbeleid.



De kaders 'begrijpen', 'kunnen', 'willen', en 'doen' hebben betrekking op de kennis en het gedrag van de professional om een knellende situatie te signaleren en agenderen.

Constatering 1a: politiek-bestuurlijke context creëert uitgangspunten

Allereerst is het van belang om te realiseren dat het signaleren en agenderen van knellende situaties binnen gemeenten altijd plaatsvindt in een *politiek-bestuurlijke context*. Bovenstaand model kent twee belangrijke uitgangspunten. Enerzijds dient binnen deze context het grondrecht op bestaanszekerheid te worden gerespecteerd. Het is in de Grondwet vastgelegd dat de overheid een beleid moet voeren, dat gericht is op de bestaanszekerheid van de bevolking en op spreiding van welvaart (Artikel 20 van de Grondwet). Om die reden zou te allen tijde (periodiek) moeten worden nagegaan of het handelen van de overheid (potentieel) leidt tot het ontwrichten van het leven van burgers dan wel burgers aantast in hun bestaanszekerheid¹. Dit staat dus los van politieke overtuigingen, die ook deel uitmaken van de politiek-bestuurlijke context. Anderzijds impliceert deze politiek-bestuurlijke context dat wat als 'knellend' wordt ervaren altijd óók een politieke (en dus subjectieve) lading kent. Politieke overwegingen hebben bijvoorbeeld invloed op het belang dat wordt gehecht aan het centraal stellen van de menselijke maat en aan het belang van maatwerk. Ook verschilt de manier waarop gemeenten omgaan met het opleggen van de tegenprestatie binnen de Participatiewet. En ook de interpretatie van de striktheid van regels ten aanzien van het opleggen van sancties varieert tussen gemeenten². Ook de organisatiestructuren en de mate waarin er sprake is van een lerende cultuur binnen de gemeente waarbinnen professionals worden uitgenodigd op hun eigen handelen te reflecteren, maken deel uit van de politiek-bestuurlijke context.

In dit licht is het ook relevant om aandacht te hebben voor de bestuurscultuur, waarbij uit andere onderzoeken en rapporten naar voren is gekomen dat binnen uitvoeringsorganisaties de cultuur veelal is dat bestuurders 'uit de wind worden gehouden'³. Wanneer ambtenaren er vooral op uit zijn om te voorkomen dat 'hun' bestuurder in de problemen komt dan houden ze onwettelijke informatie weg bij die bestuurder; een verschijnsel dat in verschillende parlementaire enquêtes naar boven is gekomen. De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties schreef hierover in het rapport 'Klem tussen balie en beleid': *"Signalen die wél de ambtelijke top van de uitvoeringsorganisatie bereiken, komen niet altijd terecht bij het departement en de verantwoordelijke bewindspersoon. Soms doordat de ambtelijke top ze door een gebrek aan kennis niet op waarde weet te schatten of onvoldoende moed toont om het departement tegen te spreken. Soms ook doordat de top op goede gronden een andere afweging maakt dan de professionals op de werkvloer. Komen de signalen uiteindelijk toch op het departement terecht, dan delen ambtenaren ze niet altijd met de Kamer, omdat de bewindspersoon erdoor in problemen kan komen"*.⁴

¹ Oomkens, R., A. Drijvers, L. Salomé, A. Eleveld, S. Kistemaker & H. Bouma. (2022). Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid. Panteia/Hogeschool Utrecht/Muzus/VU Amsterdam.

² Van Echtelt, P., K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag: SCP.

³ Zie bijvoorbeeld: Tjeenk Willink. (2021). Eindverslag informateur Tjeenk Willink.

⁴ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). Klem tussen balie en beleid. p. 11.

Kortom, het 'begrijpen', 'willen', 'kunnen', 'doen' en 'opvolging' vindt dus plaats binnen een politiek-bestuurlijke context.

Constatering 1b: het 'doen' van professionals wordt bepaald door het 'begrijpen', 'kunnen' en 'willen'

Met 'begrijpen' wordt de kennis bedoeld die een professional heeft van de juridische ruimte die wet- en regelgeving biedt om maatwerk te leveren. Zonder deze kennis kan een professional namelijk de maatwerk mogelijkheden niet goed benutten en weet deze ook niet wanneer sommige knellende situaties kunnen worden voorkomen. Maar ook, begrijpt de professional wat de geest van de wet is? Weet de professional wat de bedoeling van de wet is? Overigens is het ook mogelijk dat er knellende situaties kunnen ontstaan als de uitvoering in lijn is met de bedoeling van de wet. Zo was de zogenoemde alles-of-niets-benadering binnen de Wet kinderopvang – die erop neerkwam dat wanneer iemand niet alle kinderopvangkosten had betaald, diegene de gehele kinderopvangtoeslag terug moest betalen – in lijn met zowel de letter als de geest van de wet.

Om knellende situaties überhaupt te kunnen signaleren, is het verder van belang dat niet alleen de kenmerken van de situatie van de inwoner in beeld zijn, maar ook de context van de situatie en de wijze waarop de cliënt of inwoner deze beleeft. Daarnaast is het relevant dat professionals zich bewust zijn van hun persoonlijke interpretatiekader en vooroordelen. Dit kader en de vooroordelen kunnen namelijk bepalen wat iemand wél of juist niet als een knellende situatie beschouwt. 'Begrijpen' gaat ook over bewustzijn van het eigen handelen en de impact daarvan op de situatie van de inwoner. Het begrijpen van 'de ander' omvat ook dat de professional zich realiseert dat hij of zij, door de beslissingen die worden genomen vanuit de voorgeschreven kaders, ingrijpen in het leven van de ander.

Of een professional een knellende situatie signaleert en agendeert wordt eveneens bepaald door het 'kunnen'. Dit heeft betrekking op de aanwezigheid van duidelijke 'opschaalroutes' en de manier waarop er al dan niet casuïstiekbesprekingen zijn en de vorm die deze aannemen. Cultuur speelt hier een belangrijke rol. In hoeverre bestaat er binnen de gemeente een cultuur waarbij men daadwerkelijk ontvankelijk is voor signalen van knellende situaties? 'Kunnen' wordt daarmee bepaald door de culturele en organisatorische mogelijkheden die er vanuit de organisatie aan een professional worden geboden om een knellende situatie te signaleren en agenderen.

Daarnaast is het aspect 'willen' bepalend: ervaart een professional een situatie als knellend en wil de professional een knellende situatie agenderen? Het is deels een moreel oordeel en subjectief wanneer iets als 'knellend' wordt beschouwd en wanneer maatwerk nodig is. Naast het eigen normenkader spelen ervaren waardering en vertrouwen hierin een belangrijke rol. De cultuur binnen een gemeente hangt namelijk nauw samen met de ervaren waardering en vertrouwen. De organisatie- en bestuurscultuur beïnvloeden daarmee het 'willen'. Wanneer een professional ervaart dat de leidinggevende en de gemeente – midden- en hoger management, het college en raad – het waarderen dat knellende situaties worden gesignaleerd en geagendeerd, is de kans groter dat een professional dit ook daadwerkelijk wil doen. Wanneer er ook een in- of expliciet streven is om bestuurders 'uit de wind' te houden,

kan dat gevolgen hebben voor de mate waarin uitvoerders zich uitgenodigd voelen om te agenderen. Het vertrouwen dat een aangekaart signaal echt wordt opgepakt, bepaalt in grote mate of een professional een knellende situatie wil agenderen. De ervaren waardering en vertrouwen bepalen dus ook mede of professionals een knellende situatie *durven* te agenderen; voelen zij de ruimte om dit te doen?

Uiteindelijk bepalen het 'begrijpen', 'willen' en 'kunnen' de opdracht die professionals voor zichzelf ervaren om al dan niet tot 'doen' over te gaan; wordt een knellende situatie gesignaleerd en geagendeerd? Na het signaleren en agenderen van een knellende situatie door een professional kan het betreffende signaal al dan niet worden opgevolgd. De 'opvolging' gaat hierbij om de vraag of een situatie wordt opgelost, of deze wordt opgeschaald naar een regionaal of landelijk niveau, en/of er op een heldere manier terugkoppeling wordt gegeven aan professionals. Politieke overwegingen (politiek-bestuurlijke context) maken mede dat er juist wel of geen opvolging wordt gegeven aan een bepaald signaal.

2.2 Constatie 2: Substantieel deel professionals onvoldoende bekend met juridische mogelijkheden om maatwerk te bieden

Overkoepelend ontstaat het beeld dat een aanzienlijk deel van de professionals in het sociaal domein onvoldoende kennis heeft van de discretionaire ruimte die wet- en regelgeving hen biedt om maatwerk te kunnen bieden. Met name de juridische ruimte die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt om maatwerk te bieden bij de uitvoering van beleidsregels van bestuursorganen, is niet bij iedereen goed bekend. Dit is een gemiste kans omdat er zo onnodig knellende situaties kunnen ontstaan, terwijl er in sommige casussen mogelijk wél ruimte was om het ontstaan van de knellende situatie te voorkomen. Artikel 4.84 van de Awb stelt immers: *"Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen"*.

Eerder onderzoek naar hardvochtigheden in de sociale zekerheid laat zien dat wet- en regelgeving strikt, en soms streng, is ten aanzien van het opleggen van maatregelen, boetes en terugvorderingen. Maar daarnaast blijkt ook dat uitvoerend professionals onvoldoende gebruik maken van de discretionaire ruimte die de wet- en regelgeving biedt. Het gaat dan bijvoorbeeld zowel om de juridische mogelijkheden die de Awb biedt als om hardheidsclausules in de Participatiewet. Zo kan de kostendelersnorm op grond van artikel 18 lid 1 Participatiewet onder bijzondere omstandigheden door gemeenten buiten toepassing worden gelaten. Artikel 18 lid 1 Participatiewet bepaalt namelijk dat het college de hoogte van de bijstand afstemt op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van betrokkene. De keuze voor maatwerk door middel van een beroep op artikel 18 lid 1 Participatiewet moet in elk individueel geval onderbouwd en gemotiveerd worden en vereist veel expertise en tijd van klantmanagers. Lang niet alle klantmanagers zijn daartoe in staat of bereid, wat willekeur tot gevolg heeft. Bovendien vereist artikel 18 lid 1 dat sprake moet zijn van zeer bijzondere omstandigheden.⁵

⁵ Oomkens, R., A. Drijvers, L. Salomé, A. Eleveld, S. Kistemaker & H. Bouma. (2022). Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid. Panteia/Hogeschool Utrecht/Muzus/VU Amsterdam.

2.3 Constatering 3: Professionals hebben behoefte aan ruimte binnen kaders

Professionals vinden het over het algemeen prettig om de mogelijkheid te hebben om af te wijken van de regels indien zij dit nodig achten, bijvoorbeeld omdat ze zien dat een klant ernstig financieel in de knel komt. Tegelijkertijd hebben zij ook behoefte aan kaders en richting. Tegenwoordig wordt er in het maatschappelijke en politieke debat regelmatig gezegd dat professionals op hun eigen oordeel moeten vertrouwen, zelf moeten kijken wat het beste is, moedig moeten zijn of lef moeten tonen. Wanneer een leidinggevende of wethouder vanuit goede bedoelingen stelt dat professionals 'meer ruimte moeten pakken', maakt dit sommigen ook onzeker omdat er op deze manier (te) veel verantwoordelijkheid bij de professional komt te liggen om knellende situaties te voorkomen.

2.4 Constatering 4: Weinig vertrouwen onder professionals in oplossen structureel knellende situaties

Professionals in het sociaal domein hebben er weinig vertrouwen in dat *structurele* knelpunten – knellende situaties die vaker voorkomen – worden opgelost wanneer zij die bij hun leidinggevende en/of de gemeente agenderen. Het betreft met name schrijnende situaties die ontstaan als gevolg van knellende landelijke wet- en regelgeving. Dit gebrek aan vertrouwen is zorgelijk, omdat de mate van vertrouwen bepalend is voor het handelen van professionals bij knellende situaties. Ontbreekt het vertrouwen, dan is de kans kleiner dat een structureel knellende situatie wordt geagendeerd. Professionals hebben weliswaar meer vertrouwen in het oplossen van knellende situaties bij *individuele* casussen, maar het is cruciaal dat ook structurele knelpunten worden geagendeerd. De kracht van de massa kan namelijk maken dat een onderwerp op de landelijke politieke agenda belandt. Een voorbeeld hiervan is de wijziging van de kostendelersnorm vanaf 2023 waardoor inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten. Jarenlang ervoeren professionals dit als een knelpunt. Het oplossen hiervan vergde weliswaar een lange adem, maar uiteindelijk laat dit voorbeeld zien dat er ook op het niveau van wet- en regelgeving verandering mogelijk is.

In dit kader is het van belang te constateren dat een zeer kleine minderheid van de professionals stelt dat er tegenwoordig te veel aandacht is voor het signaleren en agenderen van knellende situaties. Hierdoor zou er verantwoordelijkheid worden weggehaald bij de inwoner zelf; deze zou te veel tot "slachtoffer" worden gemaakt. Hoewel deze visie een uitzondering is, is het van belang te realiseren dat niet iedereen de urgentie voelt om knellende mechanismen in wet- en regelgeving, en de uitvoering hiervan, te onderzoeken.

2.5 Constatering 5: Professionals die in opdracht van de gemeente werken ervaren minder waardering voor signaleren en agenderen van knellende situaties

In verschillende gemeenten werken schuldhulpverleners, buurtteammedewerkers en/of sociaal raadsliden *in opdracht* van de gemeente. Zij zijn dus geen ambtenaar en niet in loondienst bij de gemeente, maar worden door de gemeente gecontracteerd voor de uitvoering van bepaalde taken. Deze professionals ervaren minder dan professionals in loondienst dat de gemeente het waardeert dat knellende situaties worden gesignaleerd en geagendeerd. Zij hebben bijvoorbeeld de ervaring dat signalen geen (goede) opvolging krijgen. Of zij weten

niet goed wie zij bij de gemeente kunnen benaderen voor het aankaarten van signalen. Daarnaast gebeurt het regelmatig dat een gemeente terugkoppelt dat knelpunten met de eigen leidinggevende van de moederorganisatie moeten worden besproken. Hierdoor zijn de professionals werkzaam bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners minder geneigd om dergelijke knelpunten aan te kaarten bij de gemeente. Belangrijke signalen kunnen hierdoor worden gemist. Onder de uitbestede taken valt in alle gevallen het sociaal raadslieden werk. Het signaleren van (structurele) knellende situaties behoort tot de aard van het werk van sociaal raadslieden. Hierdoor hebben zij bijzonder goed zicht op mechanismen die inwoners in de knel brengen. Ook schuldhelpverleners komen relatief vaak knellende situaties tegen. Hoewel sociaal raadslieden structureel knellende situaties ook (kunnen) aankaarten bij de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR), en schuldhelpverleners bij de NVVK kunnen agenderen, is het een gemiste kans wanneer de gemeente signalen vanuit deze beroepsgroepen onvoldoende op het netvlies krijgt.

2.6 Constatering 6: Casuïstiekbespreking te veel gericht op individuele casussen

Voor het merendeel van de professionals en stakeholders zijn casuïstiekbesprekingen een belangrijke manier om knellende situaties te signaleren en te agenderen. Het is een manier om een oplossing te vinden voor knelpunten in individuele casussen. Daarnaast kan tijdens het uitwisselen van complexe casussen met collega's worden geconstateerd of er wellicht sprake is van een structureel knelpunt. Professionals zien in dit kader een grote toegevoegde waarde van team- of afdelingsoverstijgende casuïstiekbesprekingen. Overleggen waarin meerdere perspectieven vertegenwoordigd zijn, geven meer inzicht in de frequentie waarmee knelpunten voorkomen. Dit is helpend om vast te stellen of een knelpunt incidenteel of structureel is. En dus of opschaling vereist is.

Een deel van de stakeholders constateert dat er een discrepantie is tussen de manier waarop casuïstiekbesprekingen idealiter, of 'op papier', plaatsvinden en de manier waarop dit in de praktijk gebeurt. Tussen teams en afdelingen bestaan veel verschillen in de wijze waarop casuïstiekbesprekingen worden vormgegeven. Waar het ene team casuïstiekbespreking meer systematisch en grondiger aanpakt, komt het bij een ander team meer voor dat casussen ter plekke worden geïntroduceerd, waarbij het aan de individuele professional is wat zij uit de bespreking 'meenemen'. In algemene zin is de focus in casuïstiekbesprekingen in de praktijk meer op individuele casussen dan op het signaleren van structurele knelpunten. Ook staat het signaleren (en agenderen) van knellende situaties niet bij alle uitvoerend professionals even scherp op het netvlies. Dit is een gemiste kans, omdat zo onvoldoende zicht bestaat op de structurele knelpunten die mogelijk hogerop zouden kunnen worden aangekaart en mogelijk worden opgelost. Naarmate er vaker (kwalitatief goede) casuïstiekbesprekingen zijn, zijn professionals meer georiënteerd op het signaleren van knellende situaties.

2.7 Constatering 7: Management onderschat drempels en overschat terugkoppeling signalen

In algemene zin valt op dat leidinggevendenden niet altijd scherp hebben welke drempels professionals ervaren om knellende situaties te signaleren, maar bovenal, te agenderen. Zo stelt een deel van de stakeholders dat de gemeente, een directeur of leidinggevende het

signaleren en agenderen van knellende mechanismen waardeert, terwijl uit de enquête onder en de interviews met professionals blijkt dat professionals dit niet altijd zo ervaren. Het beeld dat stakeholders hebben van deze cultuur binnen een gemeente komt daarmee niet altijd overeen met het beeld dat professionals hiervan hebben. Ook zijn stakeholders zich niet altijd bewust van de machtsrelatie tussen uitvoerders en het management of bestuur, wat kan maken dat professionals terughoudend kunnen zijn met het aankaarten van knellende situaties. Uitvoerend professionals kunnen bijvoorbeeld denken dat een leidinggevende denkt dat de medewerker 'verkeerd' heeft gehandeld. Ook zijn er signalen dat leidinggevendenden soms 'A' zeggen als het gaat om het waarderen van het melden van knellende situaties door professionals, maar 'B' doen. Bijvoorbeeld: zeggen dat het op prijs wordt gesteld als knelpunten bespreekbaar worden gemaakt, maar in de praktijk *uitstralen* dat een professional die dit doet vooral 'lastig' is. Door geen *terugkoppeling* te geven over wat de leidinggevende met het signaal heeft gedaan, kan ook het beeld ontstaan dat het niet wordt gewaardeerd. Waar sommige stakeholders uitvoerend professionals expliciet *uitnodigen* om knellende situaties te melden (een actieve houding vanuit management of bestuur), geven anderen aan dat er altijd ruimte is voor professionals om knelpunten aan te kaarten (een passieve houding vanuit management of bestuur). In beide gevallen wordt belang gehecht aan het signaleren en agenderen van knellende situaties. Echter, de manier waarop dit invulling krijgt in de praktijk verschilt. Dit heeft invloed op de ruimte die professionals ervaren om aan de bel te trekken.

Ten aanzien van de terugkoppeling hebben leidinggevendenden weliswaar de intentie om altijd en tijdig professionals te informeren over de opvolging van een signaal, maar dit gebeurt in de praktijk niet altijd. Het hoeft geen *bewuste* overweging te zijn om geen terugkoppeling te geven. De waan van de dag of de doorlooptijd om een signaal opgeschaald te krijgen, kunnen er ook toe leiden dat leidinggevendenden onvoldoende terugkoppeling geven aan professionals. Stakeholders erkennen het belang van een adequate en tijdige terugkoppeling en beschouwen dit als een verbeterpunt.

2.8 Constatering 8: KOT-affaire leert dat niet ieder signaal alarmbellen doet rinkelen

Er bestaan verschillen in de mate waarin professionals in de periode vóór de start van de afhandeling van de kinderopvangtoeslagaffaire (dus vóór 2020) door hadden dat er sprake was een structureel probleem waardoor inwoners ernstig (financieel en persoonlijk) in de knel kwamen. Zo waren er professionals die weliswaar inwoners tegenkwamen die met hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag werden geconfronteerd, maar dit waren dit volgens hen incidenten. Dit maakte dat er geen alarmbellen gingen rinkelen. Daarnaast zijn er professionals die een 'grenzeloos' vertrouwen hadden in de Belastingdienst/Toeslagen. Deze professionals konden zich simpelweg niet voorstellen dat de inwoners gelijk hadden die bijvoorbeeld aangaven dat de informatie waarop de Belastingdienst/Toeslagen zich baseerde niet klopte. Tot slot is er de groep professionals die weliswaar inwoners gezien heeft met (onevenredig) hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag, maar die hierdoor niet werden gealarmeerd omdat er volgens hen frequent problemen waren met de kinderopvangtoeslag; het was 'normaal' dat er een probleem was rondom het aanvragen of moeten terugbetalen van kinderopvangtoeslag.

De gemene deler bij de professionals bij wie er géén alarmbellen rinkelden, is dat er bepaalde

aannames zijn gedaan die maken dat er geen alarmbellen zijn gaan rinkelen. Bijvoorbeeld de aanname dat de Belastingdienst/Toeslagen geen fouten maakt en dat problemen rondom de aanvraag van toeslagen 'normaal' zijn. Dit wil overigens pertinent niet zeggen dat deze professionals iets te verwijten valt; het laat wel laat zien is dat de impact van heuristieken waarmee ons brein is uitgerust groot is in het werk van professionals. Een heuristiek is een soort mentale 'vuistregel' die mensen in staat stelt om problemen op te lossen en snel en efficiënt te oordelen. Het helpt ons in het differentiëren bij de veelheid aan informatie die op ons afkomt. Heuristieken zijn handig in veel situaties, maar kunnen eveneens tot cognitieve vooroordelen leiden en brengen in het werk van professionals risico's met zich mee ⁶. Wanneer de werkomgeving van de professionals niet gericht is op het reflecteren of 'bevragen' van deze heuristieken, kunnen de aannames en vooroordelen die hierin verankerd liggen leidend worden bij ons handelen.

Daarnaast moet de tendens in het maatschappelijke en politieke debat van destijds niet worden vergeten. De zogenoemde Bulgarenfraude had geleid tot *"scherpe debatten waarbij het parlement de verantwoordelijke staatssecretaris in niet mis te verstane woorden op het hart drukte dat dit eens maar nooit weer was"* ⁷; er waaide een (politieke) wind waarin de overtuiging was dat fraude in de sociale zekerheid hard moest worden aangepakt. Het ter discussie stellen van 'vermeende' fraude lag in een dergelijke context minder voor de hand en beïnvloedde ook het eigen normenkader van professionals.

Een deel van de professionals – met name sociaal raadslieden, schuldhulpverleners en in mindere mate maatschappelijk werkers – had naar eigen zeggen al in een vroeg stadium het gevoel dat het 'niet pluis' was ten aanzien van de hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag. Dit had er met name mee te maken dat zij in relatief korte tijd meerdere inwoners met vergelijkbare situaties tegenkwamen: mensen die met onevenredig hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag werden geconfronteerd, terwijl zij in de ogen van de professionals ter goeder trouw waren geweest. Degenen die een zogenoemd 'niet-pluis-gevoel' hadden, trokken veelal aan de bel bij de Belastingdienst/Toeslagen zelf. Allen kregen zij nul op het rekest; de Belastingdienst/Toeslagen reageerde niet op hun verzoeken, of bezwaren werden (zonder duidelijke onderbouwing) afgewezen. Dit geldt ook voor advocaten naar wie sommige van hen hun cliënten verwezen. Toch stellen sommige professionals dat zij met de kennis van nu hadden gewild dat zij destijds 'volhardender' of 'doortastender' waren geweest.

2.9 Lessen voor de toekomst

Hieronder staan acht lessen globaal uitgewerkt die voortvloeien uit de belangrijkste constatering die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Bij iedere les is aangegeven op welk aspect uit het model 'agendering en signalering knellende situaties' het betrekking heeft. Hierbij wordt gestart met lessen die mede gericht op het voorkomen van knellende situaties. Voorkomen blijft immers beter dan genezen.

Les 1a: Vergroot kennis van juridische maatwerkmogelijkheden en kennis van de geest van

⁶ Jungmann, N., D. Lako & H. de Bruin. (2020). Begrijpen, willen en kunnen. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

⁷ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). Klem tussen balie en beleid. p. 150.

wet- en regelgeving

→ **Begrijpen**

Regelmatig stellen professionals dat wet- en regelgeving te strikt is. Dit betreft overigens meestal landelijke wet en regelgeving zoals de kostendelersnorm in de Participatiewet en de landelijke frauderegels ten aanzien van schuldregelingen. Hier ziet men tevens minder mogelijkheden om knelpunten effectief (dus met kans op doorwerken in andere regels) te melden. In dit onderzoek komt naar voren dat kennis van de discretionaire ruimte die wet- en regelgeving biedt bij een deel van professionals in het sociaal domein onvoldoende is, terwijl deze kennis essentieel is om knellende situaties überhaupt te kunnen voorkomen.

Ook kennis over de geest van de wet of de beleidsregels is in dit kader cruciaal. Vaak is 'de bedoeling' van landelijke wet- en regelgeving en van lokale beleidsregels echter niet geëxpliciteerd, terwijl dit professionals handvatten kan bieden om vast te stellen of maatwerk nodig is.

Het is aan te bevelen om zowel de kennis van de juridische ruimte die wet- en regelgeving biedt om maatwerk te leveren als kennis van de bedoeling van de wet- en regelgeving te vergroten. Deze aanbeveling dient hand in hand te gaan met de suggestie om moreel beraad te organiseren binnen teams.

Les 1b: Organiseer moreel beraad

→ **Begrijpen, kunnen en willen**

Hoewel kennis van juridische maatwerkmogelijkheden essentieel is, zoals gesteld in voorgaande aanbeveling, is het niet afdoende om professionals bruikbare handvatten te bieden. Het vergroten van kennis van wet- en regelgeving en kennis van de geest van de wet moet dan ook altijd gepaard gaan met zogenoemd 'moreel beraad'. Geconcludeerd werd dat professionals enerzijds behoefte hebben aan ruimte om af te wijken van regels wanneer zij dit nodig achten om knellende situaties te voorkomen maar anderzijds ook behoefte hebben aan kaders. Gezien de complexiteit van het werkveld van professionals in het sociaal domein is het ontwikkelen een eenduidig afwegingskader waaruit zou blijken wanneer je wel en wanneer je als professionals niet mag afwijken echter lastig, zo niet onmogelijk. Ruimte in wet- en regelgeving doet namelijk ook een beroep op het morele kompas van professionals. De vraag wanneer een situatie bijvoorbeeld 'onevenredig' of 'buitenproportioneel' is of in strijd is met 'de bedoeling van de wet', is in de praktijk niet zo eenvoudig te beantwoorden en doet een (groot) beroep op het morele kompas van professionals. Uiteindelijk is het een moreel oordeel en subjectief (en daarmee ook politiek) wanneer iets als 'knellend' wordt beschouwd en wanneer maatwerk nodig is.

In aanvulling op bovenstaande aanbeveling om kennis van de ruimte die wet- en regelgeving biedt te vergroten, is het raadzaam om 'moreel beraad' te organiseren. Een dergelijk beraad waarbij professionals onderling reflecteren op afwegingen en beslissingen kan eraan bijdragen dat er meer scherpheid en helderheid ontstaat over de vraag óf er sprake is van een knellende situatie en zo ja, welke ruimte er is om maatwerk te leveren. In een moreel beraad kan gezamenlijk worden gereflecteerd op de aannames en vooroordelen die verankerd liggen in heuristieken waarmee ons brein is uitgerust en die onze keuzes beïnvloeden.

Les 2: Organiseer teamoverstijgende en systematische casuïstiekbesprekingen

→ **Kunnen**

Casuïstiekbesprekingen kunnen de feedbackloop binnen en tussen organisaties versterken. Om casuïstiekbesprekingen op een effectieve manier in te zetten is een belangrijke voorwaarde dat de casuïstiekbesprekingen op een gestructureerde en systematische manier worden uitgevoerd. Hierbij gaat kwaliteit boven kwantiteit; liever één keer in de maand of twee maanden een goede bespreking waarbij iedereen aanwezig is en het nut en de noodzaak breed worden gedragen, dan frequente casuïstiekbesprekingen die door overheersing van de waan van de dag (liever) worden overgeslagen door professionals.

Het lerend karakter van een casuïstiekbespreking is het grootst wanneer het zorgvuldig wordt voorbereid, wanneer relevante professionals aanwezig zijn, wanneer professionals worden getraind in gesprekstechnieken om tijdens deze besprekingen de juiste vragen te stellen, wanneer een procesbegeleider de bespreking voorziet, en wanneer er een verslag wordt gemaakt van de belangrijkste uitkomsten of vervolgvragen. Dit laatste vergroot namelijk de kans op een goede opvolging. Een heldere terugkoppeling richting aanwezigen is ook essentieel, omdat anders het vertrouwen in een serieuze opvolging van het signaal afneemt. Het is van belang dat de aanwezigen allen het gevoel hebben zowel kennis en inzichten te kunnen *brenge*n als *halen*. Dit evenwicht is belangrijk voor de continuïteit van de casuïstiekbesprekingen. Ontbreekt deze balans, dan is de kans groot dat mensen afhaken.

Het opzetten en organiseren van dergelijke vormen van intervisie is een bewuste keuze, is niet vrijblijvend en kost tijd en (daarmee) geld; het doet immers een beroep op de personele capaciteit en vraagt om investering in een opleidingsprogramma.

Les 3: Zorg voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes

→ **Kunnen**

Door het opstellen van een heldere opschaal- of escalatieroute, en dit ook schriftelijk vast te leggen, is voor professionals helder in welke gevallen een knellende situatie waar moeten worden aangekaart. Hierin zou tevens moeten worden vastgelegd wie op welk punt in verantwoordelijk is voor de afhandeling en terugkoppeling richting professionals. De wijze van opschaling van structurele knelpunten verdient hierbij eveneens aandacht. Wanneer wordt er bijvoorbeeld opgeschaald naar regionaal of landelijk niveau? Wanneer wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld de VNG, de NVVK of Sociaal Werk Nederland? Duidelijke opschaal- of escalatieroutes vergroten naar verwachting ook het vertrouwen dat professionals hebben in een goede opvolging wanneer een signaal eenmaal is gemeld.

Om de kennis en ervaringen van uitvoerend professionals te benutten in zowel beleidsmatige als politieke besluiten is het aan te raden beleidsmedewerkers, gemeenteraad en het college periodiek te 'voeden' met inzichten vanuit de praktijk. Naast dat het helpt om (structurele) knelpunten voor het voetlicht te brengen, kan het ook bijdragen aan het voorkomen van knellende situaties doordat bij het opstellen van beleid beter gebruik kan worden gemaakt van kennis van uitvoerend professionals. Dit geldt uiteraard ook voor het inzetten van ervaringsdeskundigheid om zo ook cliëntervaringen beter te benutten om het ontstaan van

knellende situaties te voorkomen.

Het risico is echter dat dergelijk beleid verwordt tot een papieren werkelijkheid en opstellen van beleid een doel op zich wordt. Beleid omtrent de signalering en agendering van knellende situaties is altijd een middel. Wanneer er beleid bestaat dat niet wordt nageleefd, kan het effect op de ervaren waardering en vertrouwen van professionals zelfs negatief worden beïnvloed. In dat opzicht geldt: *practice what you preach*. Het is daarom raadzaam na te gaan of het beoogde beleid ook aansluit bij de cultuur binnen de gemeente.

Les 4: Meer aandacht voor de uitvoering: nodig expliciet uit tot signaleren en agenderen van knellende situaties

→ **Kunnen, opvolging**

Om het optreden van knellende situaties te voorkomen én om ontstane (structurele) knelpunten te signaleren, zou meer aandacht moeten zijn voor de praktijkkennis en ervaring vanuit de uitvoering. Beter luisteren naar signalen uit de uitvoering is namelijk nodig om voorkomen dat er beleidsregels worden opgesteld die de uitvoering als 'onrealistisch' of 'onhaalbaar' beschouwd en om weeffouten in wet- en regelgeving en beleid te corrigeren. Te vaak bestaat er binnen de landelijke en lokale, politiek het beeld dat knelpunten waar de uitvoering tegenaan loopt met maatwerk kunnen worden opgelost. Dit lijkt niet realistisch, want maatwerk is geen oplossing voor structurele en systematische knelpunten in landelijke wet- en regelgeving en in beleidsregels. Hanteer hierbij niet uitsluitend het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid om knellende situaties bij uitvoerend professionals ligt, maar nodig professionals hiertoe expliciet uit. Zo geeft een uitvoeringstoets op een concept beleidsvoorstel een inschatting van diverse uitvoeringsaspecten en risico's. Ook is het denkbaar als beleidsafdeling of als wethouder periodiek professionals uit de uitvoering uit te nodigen – zónder de aanwezigheid van het management – om te bespreken tegen welke knellende situaties zij regelmatig aanlopen.

In dit kader is het belangrijk om extra aandacht te hebben voor professionals die in opdracht van de gemeenten werken bij gecontracteerde partijen of subsidiepartners. Het blijkt immers dat professionals die in opdracht van de gemeente werken minder vaak dan ambtenaren in loondienst ervaren dat de gemeente het waardeert wanneer knellende situaties worden gesignaleerd en geagendeerd. Ook hebben zij minder vertrouwen in een goede opvolging van gemelde signalen. Het is van belang dat gemeenten zich hier bewust van zijn en nagaan hoe dit vertrouwen kan worden vergroot of hersteld. Zorg dat het voor gecontracteerde partijen helder is bij wie zij knellende situaties kunnen melden. En minstens zo belangrijk: leg uit wat ermee gebeurt of is gebeurd. Daarnaast is het raadzaam deze partijen expliciet uit te nodigen om (structurele) knellende situaties te melden; vaak hebben sociaal raadslieden, schuldhulpverleners en maatschappelijk werkers goed zicht op structurele knelpunten.

Les 5: Communiceer over opvolging van signalen richting professionals

→ **Opvolging**

De wijze waarop opvolging wordt gegeven aan gemelde signalen is bepalend voor de vraag of professionals in de toekomst wederom melding maken van (structurele) knelpunten. Daarom is het cruciaal naar professionals terug te koppelen wat het resultaat is van een

melding. Wordt er opgeschaald naar een andere afdeling? Zorg dat de melding niet uit het zicht verdwijnt. Voor professionals is het demotiverend wanneer de terugkoppeling is dat 'het nu bij een andere afdeling ligt en we maar moeten afwachten wat er gebeurt'. De wijze waarop opvolging van signalen van knellende situaties of mechanismen plaatsvindt, zou daarbij verankerd moeten worden in het beleid.

Les 6: Ontdek patronen in klachten, bezwaar en beroep met systematische analyse

→ **Kunnen**

Klachtenafhandeling en bezwaar- en beroepszaken vormen een bron van signalen van knellende situaties. Een analyse hiervan biedt inzicht in de punten waarop de meeste klachten worden ingediend, waar de meeste bezwaren worden gemaakt en waartegen het vaakst in beroep wordt gegaan. Hierbij is het relevant om ook te kijken naar de beslissing die volgen op bezwaar en beroep; dus hoe vaak wordt een bezwaar bijvoorbeeld ontvankelijk verklaard? Of, in hoeveel gevallen leidt een bezwaar tot een beroepszaak? Naast dat een dergelijke systematische analyse handvatten kan geven voor aanpassing van dienstverlening of het wijzigen van beleidsregels, kan dit op termijn ook leiden tot een afname van klachten en bezwaar- en beroepszaken.

Les 7: Versterking en uitbreiding gemeentelijke ombudsvoorziening

→ **Kunnen, opvolging**

Veel professionals zien heil in een onafhankelijk meldpunt, waar (structurele) knellende situaties gemeld kunnen worden. Wat professionals beschrijven, heeft veel weg van een onpartijdige ombudsvoorziening. De gemeenten Amsterdam en Almere hebben een dergelijke voorziening in de vorm van de Ombudsman Metropool Amsterdam. De Ombudsman Metropool Amsterdam is een tweedelijns klachtenregeling. Een inwoner kan hier terecht wanneer iemand een klacht heeft ingediend bij een aangesloten gemeente die bij de ombudsman is aangesloten en de inwoner niet tevreden is met hoe die klacht is afgehandeld.

Er zijn echter ook gemeenten waar de taak van de ombudsman breder is en niet primair een tweedelijns klachtenregeling is. De gemeentelijke ombudsman voor de regio Rotterdam-Rijnmond lijkt een bredere taakopvatting te hebben. Hier kunnen inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties uit aangesloten gemeenten terecht wanneer de gemeente niet luistert, niet bereikbaar is, wanneer een inwoner tussen de gemeente en andere organisaties heen en weer gestuurd maar er verder niet gebeurt, of wanneer de menselijke maat zoek is.

Een gemeentelijke ombudsman kan dus enerzijds een plek zijn voor professionals (en inwoners) om knellende situaties te melden. Tegelijkertijd vormt een gemeentelijke ombudsman een belangrijke bron van signalen voor de gemeente over knellende situaties. De Nationale ombudsman vormt daarnaast een bron van signalen over landelijke knelpunten binnen overheidsdienstverlening. Naast het afhandelen van klachten kan zowel de gemeentelijke als de Nationale ombudsman op eigen beweging onderzoek uitvoeren wanneer zij misstanden constateert. Het is daarom aan te bevelen om de gemeentelijke ombudsvoorziening (verder) te versterken en uit te breiden. Hierbij geldt dat het ontvankelijk zijn voor, en opvolgen van, signalen vanuit de (gemeentelijke) ombudsman essentieel is om

uiteindelijk knellende situaties te kunnen oplossen dan wel helpen te voorkomen.

Les 8: Creëer ruimte voor tegengeluid

→ **Kunnen**

Er kunnen in iedere organisatie (onbedoelde) mechanismen zijn die maken dat professionals onvoldoende ruimte voelen of ervaren om signalen aan te kaarten. Een kritische luis in de pels is van groot belang als het gaat om het signaleren en agenderen van (structurele) knelpunten. Ook, of juist, als deze signalen indruisen tegen de huidige politieke wind die waait en toon die overheerst in het publieke debat.

Ten aanzien van de afhandeling van de KOT-affaire ervaren sommige professionals dat er geen ruimte is voor twijfels of om kritiek te uiten. Hoewel de ruimhartige compensatieregeling zelf inwoners niet in de knel brengt en daarmee niet past binnen de definitie van knellend mechanismen zoals gehanteerd binnen dit onderzoek, vloeit er wel een relevante bredere vraag uit voort. Namelijk, in welke mate is er binnen de gemeente ruimte voor 'kritisch geluid' dat afwijkt van de teneur in het maatschappelijke debat en (lokale) politieke klimaat? Ruimte voor tegengeluid binnen gemeenten is essentieel om knellende mechanismen te signaleren, agenderen en op te lossen. Als professionals namelijk het vertrouwen hebben dat ook kritische vragen gesteld mogen worden, is de kans dat situaties die als knellend worden ervaren gemeld worden groter. Tegelijkertijd speelt de landelijke politiek hier een zeer belangrijke rol als het gaat om het oppakken van dergelijke signalen.



3. ACHTERGROND: WAT PROFESSIONALS ZAGEN VAN (ONEVENREDIG) HOGE TERUGVORDERING VAN KINDEROPVANGTOESLAG

Wat hebben professionals werkzaam in het sociaal domein in het verleden gezien of gemerkt van inwoners die te maken hebben gehad met onevenredig hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen? Dit is een voorbeeld van wat nu breed gezien wordt als een structureel probleem – en vormde de directe aanleiding voor dit onderzoek, maar wat destijds voor velen nog niet zo als zodanig zichtbaar was en werd onderkend.

3.1 Helpt professionals sociaal domein te maken met inwoners met hoge terugvordering kinderopvangtoeslag

De helft van de ondervraagde professionals is de afgelopen jaren in zijn werk inwoners tegenkomen die te maken hebben gehad met (onevenredig) hoge terugvorderingen. Dit waren veel vaker sociaal raadslieden en degenen die bij een wijkteam/ buurtteam werkzaam zijn dan degenen die werkzaam zijn rondom de Participatiewet (76% tegen 40%). Van de schuldhulpverleners is 65% inwoners tegenkomen die te maken hebben gehad met (onevenredig) hoge terugvorderingen van de Belastingdienst/Toeslagen.

Bijna 9 op de 10 van de buurtteammedewerkers/sociaal raadslieden geeft aan dat zij erachter zijn gekomen doordat de inwoner dit zelf aangaf, bijvoorbeeld door met de professional te delen dat hij of zij een terugvordering had ontvangen van de Belastingdienst/Toeslagen, terwijl deze persoon niet begreep waarom het bedrag werd teruggevorderd. Dit percentage ligt lager bij de andere ondervraagde groepen professionals; 80% van de professionals in de uitvoering van de Participatiewet geeft dit aan en 60% van de schuldhulpverleners. Na directe melding door de inwoner zelf, zijn de ondervraagde professionals vooral achter de onevenredig hoge terugvorderingen gekomen door brieven/documenten die ze onder ogen kregen (43%). Daarin zijn geen beduidende grote verschillen te zien tussen professionals met diverse rollen binnen het sociaal domein.¹

Professionals is ook gevraagd welke impact zij zagen dat de (onevenredig) hoge terugvordering van kinderopvangtoeslag had op inwoners (zie tabel 1). Het ontstaan van schulden, het krijgen van (meer) psychische en/of fysieke klachten, en (meer) problemen in de relationele sfeer kwamen hierbij het vaakst voor volgens de ondervraagde professionals. Dit geldt overigens niet uitsluitend voor terugvorderingen in het kader van de KOT-affaire, maar voor hoge terugvorderingen in algemene zin.

¹ Verschillen worden alleen genoemd wanneer deze statistisch significant zijn.

Tabel 1 Impact (onevenredig) hoge terugvordering kinderopvangtoeslag

	Altijd of vaak	Soms	(Bijna) nooit	Weet ik niet/ had ik geen zicht op
1. ontstaan van schulden	87%	3%	1%	8%
2. kreeg (meer) psychische klachten	66%	11%	1%	22%
5. kreeg (meer) fysieke klachten	47%	21%	3%	30%
6. kreeg (meer) problemen in de relationele sfeer	47%	14%	4%	35%
7. kon niet deelnemen aan participatietraject	31%	19%	13%	38%
8. werd afgesloten van water / energie	11%	26%	27%	36%
9. verlies van baan	26%	19%	13%	42%
10. kreeg te maken met ontruiming	9%	28%	23%	40%

Van de geïnterviewde professionals geven velen aan in de periode vóór 2020 te maken te hebben gehad met inwoners die geconfronteerd werden met (onevenredig) hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag. De (oplopende) schulden waren voor de ondervraagde professionals zichtbaar, doordat zij voor de inwoner (al dan niet in het kader van de Msnp) afspraken met schuldeisers probeerden te maken, maar door de Belastingdienst werden afgewezen (met motivering "opzet/grove schuld"). Een aantal professionals geeft aan dat er uiteindelijk niets gedaan kon worden, en burgers verder de schuldhelpverlening in zijn gegaan om hun schulden af te lossen. Soms kwam de schuldhelpverlening ook niet tot stand, omdat schuldeisers niet akkoord gingen, omdat er sprake was van "fraudeschulden".

Ook op basis van de interviews met professionals blijkt dat het met name de sociaal raadsliden, schuldhelpverleners en in mindere mate de maatschappelijk werkers zijn die in de periode vóór 2020 constateerden dat er structurele problemen rondom de terugvordering van kinderopvangtoeslag waren. Dat veel van de geïnterviewde een zogenoemd 'niet-pluisgevoel' hadden, betekent overigens niet dat het voor hen altijd meteen helder was wat het probleem precies was. Vaak was het een gevoel van 'dit kan toch niet kloppen?'

"Ik liep vooral aan tegen de super hoge bedragen, en vooral ook de onredelijkheid van het innen. Eigenlijk viel ik daar nog het meeste over. Mensen zaten helemaal klem, toeslagen werden verrekend. Als mensen weer gingen werken en gebruik wilden maken van de kinderopvangtoeslag, dan werd het volledige bedrag verrekend met de schuld, waardoor mensen helemaal niet meer konden gaan werken. Mensen kwamen echt klem te zitten."

"Wat wij vanaf 2010 begonnen te merken was dat de Belastingdienst steeds vreemder ging doen als je om een betalingsregeling ging vragen. Cliënten mochten steeds vaker niet meer in termijnen betalen, omdat er volgens de Belastingdienst sprake was van fraude. Kleine foutjes werden groots afgestraft."

“Dat je er met je verstand niet meer bij kan. Ik snapte het niet. Het kind was gewoon echt naar de opvang gegaan, moeder had een laag inkomen of een uitkering. Ik kon mijn vinger er niet opleggen. Ik ging soms ook denken ‘ ik zal het wel niet begrijpen, het zal wel aan mij liggen’. Hetzelfde als wat de klant eigenlijk dacht. Maar vervolgens dacht ik toch: het klopt echt niet. Ik ging dingen opschrijven en dingen aankaarten bij de sociaal raadslieden.”

“Het ging wel geleidelijk aan. Ik had echt het gevoel dat het mis was toen ik een klant had waarbij ik ervan overtuigd was dat zij er echt niks aan kon doen.”

Uitvoerders van de Participatiewet waren destijds vaker op een andere manier betrokken dan sociaal raadslieden, schuldhulpverleners en buurtteammedewerkers, met name omdat zij soms inwoners hielpen met het aanvragen van kinderopvangtoeslag. Zij zagen minder dan de andere groepen professionals in het sociaal domein de impact van het handelen van de Belastingdienst. Voor hen was vaak onduidelijk waar het probleem precies zat, omdat de kinderopvangtoeslag in hun ogen een complexe regelingen is waarbij het regelmatig “misging”.

“Je deed die aanvragen voor de kinderopvangtoeslag en je merkte aan die mensen [inwoners] dat dingen niet liepen. Soms waren er wel mensen die schulden kregen en je denkt dan wel: hoe kan dat? Wat doen ze dan fout? Maar het is hele ingewikkelde materie om het preventief te constateren. Wat je meemaakt zijn alleen de feiten. Mensen hebben een schuld en snappen niet waarom. Ze denken dat ze alles goed hebben gedaan. Op een gegeven moment snapt wij het ook niet meer.”

3.2 ‘Niet-pluis-gevoel’?

Professionals is in verdiepende interviews gevraagd of zij het gevoel kregen dat er rondom de (onevenredig) hoge terugvordering van kinderopvangtoeslag in de periode vóór 2020 (dus voordat dat publiekelijk bekend werd dat er sprake was van de ‘kinderopvangtoeslagaffaire’) iets ‘niet pluis’ was. Hierin zijn grofweg vier ‘groepen’ te onderscheiden, die op basis van de verdiepende interviews ongeveer even groot lijken te zijn.

Onevenredig hoge terugvordering kinderopvangtoeslag structureel knelpunt

Een deel van de professionals – met name sociaal raadslieden, schuldhulpverleners en in mindere mate maatschappelijk werkers – hadden naar eigen zeggen al in een vroeg stadium het gevoel dat het ‘niet pluis’ was. Dit had er met name mee te maken dat zij in relatief korte tijd verschillende inwoners met vergelijkbare situaties tegenkwamen; deze mensen werden geconfronteerd met onevenredig hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag, terwijl deze mensen in de ogen van de professionals allen ter goeder trouw waren geweest.

Problemen kinderopvangtoeslag een incident

Daarnaast zijn er professionals die de indruk hadden dat de zeer hoge terugvorderingen slechts bij een enkele inwoner voorkwam en daarom niet gealarmeerd waren. Zij kwamen dus niet zo vaak inwoners tegen bij wie dit speelde.

“Maar de betalingsregelingen die de Belastingdienst voorstelde vond ik wel belachelijk hoor: 1.600 euro per maand voor een alleenstaande met een laag inkomen! Dit was een enkeling, dus het kwam niet heel veel voor. Als het heel veel voor kwam hadden we misschien wel geacteerd. Ik merk wel dat ik nu veel scherper ben. Ik merk heel erg dat er veel discriminatie is. Ik vind dit best wel shocking en vraag me dan af; ben ik al die jaren zo naïef geweest?”

Grenzeloos vertrouwen in de Belastingdienst/Toeslagen

Ook zijn er professionals die stellen destijds heel veel vertrouwen te hebben gehad in de Belastingdienst/Toeslagen. Zij vertrouwden erop dat de Belastingdienst correct had gehandeld wanneer zij inwoners tegenkwamen die waren geconfronteerd met hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag.

Problemen met kinderopvangtoeslag beschouwd als een ‘gegeven’

Tot slot is er een groep professionals die aangeeft weliswaar te hebben gezien dat er inwoners waren met (onevenredig) hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag, maar die hierdoor niet gealarmeerd werden omdat er volgens hen vaak problemen waren met de Belastingdienst/Toeslagen. Zij benoemen dat er in hun ogen vaak problemen waren met de kinderopvangtoeslag; het was haast “normaal” dat er een probleem was rondom het aanvragen of moeten terugbetalen van kinderopvangtoeslag. Verschillende professionals geven hierbij aan dat het voor hen ook lastig was om te achterhalen wat er precies aan de hand was bij de betreffende inwoners, mede omdat zij de KOT-regeling als complex beschouwden.

“Ik heb nooit gedacht ‘dit is niet pluis’. Je kwam de Belastingdienst zo vaak tegen. Er was namelijk heel vaak iets aan de hand met de Belastingdienst.”

“Dit was algemeen bekend. Iedereen wist: de Belastingdienst doet maar wat en daar kom je niet doorheen. Ouders hebben geen idee wat er gebeurt, je komt er [als professional] zelf ook niet achter. En dan houdt het op.”

“Ik vond het heel normaal dat mensen in de problemen kwamen door de toeslagen, omdat het erg ingewikkeld is.”

Deel professionals moeite met (afhandeling) compensatieregeling KOT-gedupeerden

Meerdere van de geïnterviewde professionals wijzen op de knellende mechanismen die zij ervaren rondom de afhandeling van de KOT-affaire. Zij stellen dat de afwikkeling te complex is en te lang duurt. Ook geven enkele van de geïnterviewden aan moeite te hebben met de wijze waarop de hersteloperatie momenteel wordt uitgevoerd, waarbij er volgens hen mensen onder de hersteloperatie vallen die eigenlijk niet in aanmerking zouden moeten komen voor compensatie. Volgens hen zou er bij het compenseren van gedupeerden van de KOT-affaire meer maatwerk geleverd moeten worden, maar is dit niet mogelijk.

4. KNELLENDE MECHANISMEN IN DE PRAKTIJK

Hoewel dit onderzoek niet als doel heeft om knellende mechanismen in kaart te brengen, is de ondervraagden gevraagd welke knellende situaties zij in de praktijk tegenkomen.

Om professionals een beeld te geven van wat mogelijk als een knellend mechanisme, of knellende situatie, kan worden ervaren, is in de enquête een aantal voorbeelden gegeven. Hieronder een overzicht van de genoemde knellende mechanismen. Dit overzicht is verre van uitputtend; het ligt buiten de scope van dit onderzoek om een compleet overzicht te schetsen van alle veelvoorkomende knellende situaties die professionals signaleren in het sociaal domein. Deze genoemde voorbeelden zijn echter wel breed onderschreven door de ondervraagde professionals. Velen van hen komen deze situaties tegen in hun dagelijks werk. Hoewel dit onderzoek niet als doel heeft om knellende situaties in kaart te brengen, en hier daarom ook niet uitgebreid op in wordt gegaan, is het desalniettemin interessant om inzicht te hebben in de knellende mechanismen die uitvoerend professionals signaleren.

- Inkomensgat: Soms krijgen inwoners met een uitkering die werken vanuit de uitkering te maken met een inkomensgat, waardoor zij in financiële problemen komen. Dat gebeurt vooral in het begin of bij wissende inkomsten.
- Aanvraag uitkering: Soms lukt het inwoners niet om alle gegevens aan te leveren waardoor de aanvraag niet in behandeling wordt genomen. Er is hierdoor een periode geen inkomen.
- Vermogensgrenzen: Inwoners komen soms vanwege vermogen waar ze niet direct aan kunnen komen niet in aanmerking voor kwijtschelding. Of ze hebben daardoor geen recht op een uitkering. In beide situaties kunnen inwoners in de financiële problemen komen.
- Zoekperiode 4 weken: kwetsbare jongeren (16-27) kunnen in grote problemen komen omdat zij in de zoekperiode geen bijstand ontvangen maar tegelijkertijd ook niet in staat zijn zelfstandig aan het werk te komen.
- Fraudeschulden: De gemeente kan schuldhulp weigeren aan inwoners die verdacht worden van fraude. Hierdoor worden de (financiële) problemen soms alleen maar erger. En als de gemeente schuldhulp biedt, dan kan het in sommige gemeenten niet mee in een minnelijke sanering.
- Beslagvrije voet: Inwoners met schulden komen vaak onder de beslagvrije voet uit door de bijzondere incassobevoegdheden van de overheid. Inwoners houden daardoor te weinig geld over om van te leven.

Het inkomensgat bij werken uit een uitkering en de complexiteit rondom het aanvragen van een uitkering zijn veel benoemd. Veel professionals geven aan dat de aanvraag naar hun oordeel voor veel inwoners te moeilijk is, onder andere omdat er (te) veel informatie (digitaal) wordt uitgevraagd. Met name voor de mensen met beperkte digitale vaardigheden kan dit tot knellende situaties leiden omdat het hen niet lukt de aanvraag (tijdig) af te ronden, waardoor er een inkomensgat van enkele maanden kan ontstaan. Daar komt bij dat een bijstandsuitkering niet met terugwerkende kracht kan worden toegekend. Deze uitwerking

kwam ook in eerdere onderzoeken al als belangrijk knelpunt aan de orde.¹ Dat dit punt zo expliciet werd benoemd kan samenhangen met de grote vertegenwoordiging van medewerkers op het gebied van Werk en Inkomen (50% van het totaal).

Naast de in de vragenlijst genoemde knellende mechanismen, noemen professionals andere knelpunten die ook in andere rapporten of onderzoeken naar voren zijn gekomen:

- Inwoners die *niet rond kunnen komen* van het sociaal minimum door hoge woonlasten en stijgende inflatie.²
- *Strikte sanctiëring* binnen de Participatiewet. De wet gaat volgens sommigen te veel uit van wantrouwen, waardoor mensen snel gestraft voor een 'foutje' en daardoor (verder) in de financiële problemen komen.³
- De *beperkingen met gegevensuitwisselingen*: binnen gemeenten kan niet iedere afdeling in hetzelfde systeem, waardoor de burger vaak documenten meerdere malen moet aanleveren. Het is hierbij echter niet duidelijk of dit een gevolg is van privacywetgeving of van gebrekkige ICT-systemen. Vertraging als gevolg daarvan kan inwoners financieel klem zetten doordat zij gegevens bijvoorbeeld niet tijdig of correct aanleveren en daardoor later dan verwacht een uitkering of toeslag ontvangen. Ook kan het gebeuren dat inwoners hierdoor (onbedoeld) de inlichtingenplicht schenden en geconfronteerd worden met een sanctie.⁴
- De *aanvraag van toeslagen*: doordat het soms lang kan duren voordat iemand daadwerkelijk de betreffende toeslag ontvangt, kunnen inwoners achterstanden op betalingen oplopen.⁵
- De *digitale dienstverlening* vanuit de gemeente in zijn algemeen: die sluit onvoldoende aan op de digitale vaardigheden van een deel van de inwoners.⁶

¹ Zie bijvoorbeeld Oomkens et al., 2022; Frankowski et al., 2021; Eiselin, Van Deutekom & Nacinovic, 2021

² Zie ook: CPB, 2022; Nibud, 2022

³ Zie ook: Oomkens et al., 2022; Frankowski et al., 2021; Oomkens & Drijvers, 2021

⁴ Zie ook: Oomkens & Drijvers, 2021; Boogers et al., 2019; Jungmann et al., 2018).

⁵ Zie ook: Oomkens et al., 2022; Frankowski et al., 2021; Eiselin, Van Deutekom & Nacinovic, 2021

⁶ Zie ook: Oomkens et al., 2022; Nationale ombudsman, 2019



5. KNELLENDEN MECHANISMEN SIGNALEREN EN AGENDEREN: VERSCHILLEN TUSSEN PROFESSIONALS SOCIAAL DOMEIN

In dit hoofdstuk wordt op basis van de enquêteresultaten een overkoepelend beeld geschetst van de ervaringen van de verschillende groepen professionals in het sociaal domein in de drie gemeenten met het signaleren en agenderen van knellende situaties; in het algemeen en naar aanleiding van de kinderopvangtoeslag in het bijzonder. Zijn er verschillen in de manier waarop uitvoerders van de Participatiewet, schuldhulpverleners, buurtteammedewerkers, en sociaal raadslieden omgaan met het signaleren en agenderen van knellende mechanismen? En zijn er verschillen tussen professionals die als ambtenaar in loondienst zijn en degenen die werkzaam zijn bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners die in opdracht van de gemeente werkt?

5.1 Ervaren maatwerkmogelijkheden binnen bestaande wet- en regelgeving

Voordat een professional besluit een knellende situatie te agenderen, kan eerst worden nagegaan of de situatie kan worden verholpen of opgelost door het bieden van maatwerk. Daarom is het van belang te weten of professionals voldoende mogelijkheden ervaren om maatwerk te bieden. Afhankelijk van de rol die de ondervraagde heeft binnen het sociaal domein, kregen de ondervraagden twee of meer stellingen voorgelegd over de ruimte die zij binnen de bestaande wetgeving zien om maatwerk toe te passen, om zo knellende situaties te voorkomen.¹

Bijna 1 op de 5 professionals in sociaal domein onvoldoende bekend met maatwerkmogelijkheden

Tabel 2 geeft weer dat de meningen daarover uiteenlopen. Of men heeft er onvoldoende beeld van. Bijna 1 op de 5 professionals weet niet of wet- en regelgeving ruimte biedt voor maatwerk. Dit laatste impliceert dat er meer inhoudelijke kennis over mogelijkheden binnen wet- en regelgeving nodig is. Bij de overkoepelende wetgeving komt het -meer dan bij de gemeentelijke beleidsregels en beleidsplannen- voor dat men onbekend is met de mogelijkheden. Zo is 26% van de professionals werkzaam rondom de Participatiewet niet op de hoogte van de mogelijkheden die de Awb biedt en 22% van de ondervraagde schuldhulpverleners geeft dit aan m.b.t. de Wsnp.

Grofweg ervaart tussen de 30 en 50% van de professionals (afhankelijk van wet- en regelgeving of beleidsregels) dat geldende wet- en regelgeving en beleidsregels voldoende mogelijkheden bieden om maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen. Bij de gemeentelijke beleidsregels en de NVVK-modules ziet men over het algemeen meer de mogelijkheden dan bij de overkoepelende wetgeving.

¹ De 1e drie stellingen zijn beantwoord door medewerkers Werk & Inkomen (Participatiewet) (n=117); de volgende drie stellingen door schuldhulpverleners en de laatste twee door Wmo-medewerkers (n=6). De Sociaal Raadslieden en de wijk/buurtteam-medewerkers hoefden geen van de stellingen te beantwoorden.

Gemiddeld genomen stelt zo'n 15% dat wet- en regelgeving hiertoe onvoldoende mogelijkheden biedt.

Tabel 2 Mate waarin wet- en regelgeving ruimte biedt om maatwerk te leveren (% dat het (on)eens is met onderstaande stellingen)

	(Helemaal) mee eens	Neutraal	(Helemaal) oneens	Weet niet
De Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om daarmee knellende situaties te voorkomen (n=117)	32%	37%	5%	26%
De Participatiewet biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=117)	42%	39%	16%	3%
Het gemeentelijke beleidsplan of de beleidsregels werk en inkomen biedt/bieden mij voldoende mogelijkheden en handvatten maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=117)	44%	34%	13%	9%
Het gemeentelijk beleidsplan of de beleidsregels schuldhulpverlening biedt mij voldoende mogelijkheden en handvatten maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=55)	47%	27%	15%	11%
De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=55)	38%	24%	16%	22%
De NVVK-modules bieden mij voldoende mogelijkheden en handvatten maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=55)	42%	36%	5%	16%
De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=6)	33%	33%	17%	17%
Het gemeentelijke beleidsplan Wmo biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=6)	33%	17%	17%	33%

De groep die 'neutraal' heeft geantwoord is met gemiddeld 30% behoorlijk groot (met een uitschieter naar 39% voor de Participatiewet). 'Neutraal' kan betekenen dat de wet- en regelgeving/beleidsregels soms wel maar soms ook niet voldoende mogelijkheden bieden. Het kan er echter ook op duiden dat men het niet goed weet.

5.2 Handelen bij en agenderen van een knellende situatie

Handelen bij knellende situaties in het algemeen

De overkoepelende top 3 van handelingswijzen bij het signaleren van een knellende situatie is:

1. De situatie bespreken met een collega (86%). Professionals vinden het prettig om complexe casussen, of casussen waar zij een 'buikpijn-gevoel' van krijgen, te bespreken met collega's. Het doel hiervan is vaak meerledig: herkennen collega's het? Wat zouden zij doen in zo'n situatie? Is opschalen nodig?
2. Contact opnemen met de afdeling of organisatie waar de knellende situatie is ontstaan (74%). Het kan hierbij gaan om het verkrijgen van een beter beeld van de situatie (wat is er precies aan de hand?) of om het willen oplossen van de situatie.

- De casus inbrengen bij een casuïstiekbespreking/intervisie (64%). Dit is veelal bedoeld om van collega's te horen hoe zij tegen de situatie aankijken en wat zij denken dat de beste 'route' is om in het geval van de casus te bewandelen.

Uitvoerders Participatiewet, schuldhulpverleners en sociaal raadslieden handelen anders bij knellende situaties

Hierbij zijn duidelijke verschillen tussen diverse rollen in het sociaal domein. Waar de meeste schuldhulpverleners en sociaal raadslieden contact opnemen met de afdeling of organisatie waar het probleem ontstaat, gebeurt dit in mindere mate bij uitvoerend professionals van de Participatiewet. Zij bespreken de situatie vooral, met collega, leidinggevende en/of tijdens een casuïstiekbespreking.

Tabel 3 Manieren van handelen door professionals bij knellende situaties

	medewerkers Participatiewet (n=128)	schuldhulpverleners (n=66)	sociaal raadslieden/ buurteammedewerkers (n=32)	totaal (n=248)
situatie bespreken met een directe collega	88%	88%	84%	86%
contact opnemen met afdeling/organisatie waar knellende situatie is ontstaan	62%	89%	88%	74%
casus inbrengen bij een casuïstiekbespreking/intervisie	70%	58%	59%	64%
situatie bespreken met mijn leidinggevende	63%	55%	38%	57%
extra goed communiceren met deze inwoners	47%	55%	47%	50%
nagaan of discretionaire ruimte gebruikt kan worden om het knelpunt weg te nemen	41%	59%	50%	48%
inwoners adviseren juridische hulp in te schakelen	41%	53%	41%	46%
wet- en regelgeving als argumentatie gebruiken waarom knelpunt niet weggenomen kan worden	27%	23%	22%	25%
contact opnemen met een beroeps- of brancheorganisatie	10%	27%	31%	18%
de wet- en regelgeving negeren/omzeilen	19%	17%	9%	18%

NB. Bij totaal zijn ook degenen meegenomen die niet-werkzaam zijn als sociaal raadslid, schuldhulpverlener of medewerker van de Participatiewet. Denk aan Wmo-medewerkers en werkzaam bij de gemeentebelastingen. Die groepen waren te klein om afzonderlijk als groep weer te geven.

Met name sociaal raadslieden aandacht voor 'structurele' knelpunten in casuïstiekbesprekingen

Casuïstiekbespreking en intervisie zijn belangrijk voor professionals. Tegelijkertijd geven professionals ook aan dat bij dergelijke besprekingen (te) veel naar de individuele casus wordt gekeken en te weinig naar de vraag of er eventueel sprake is van een patroon (een structureel knelpunt). Sociaal raadslieden lijken hierop een uitzondering te vormen; zij kijken wel degelijk of gesignaleerde knelpunten een structureel karakter hebben. Het behoort immers ook tot het beroepsprofiel van sociaal raadslieden om te signaleren of, en tot actie te gaan als, instanties, gemeenten of uitvoeringsorganisaties door bijvoorbeeld wet- en regelgeving het maatschappelijk functioneren van burgers belemmeren.

Handelen en agenderen (onevenredig) hoge terugvorderingen kinderopvangtoeslag

De ondervraagden zijn wisselend omgegaan met situaties waarin zij zagen dat inwoners te maken kregen met (onevenredig) hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag. De top 3 van acties:

1. Inwoners geadviseerd juridische hulp in te schakelen (38%)
2. Contact opgenomen met de Belastingdienst/Toeslagen om opheldering te vragen (dit is iets wat vooral sociaal raadslieden en schuldhulpverleners hebben gedaan) (36%)
3. De situatie besproken met een directe collega (34%)

Bij deze acties zijn verschillen tussen uitvoerders van de Participatiewet, schuldhulpverleners en sociaal raadslieden/ buurtteammedewerkers te zien, zoals tabel 4 laat zien. Behalve dat de acties verschillen, is te zien dat sociaal raadslieden en buurtteammedewerkers vaker meerdere acties aangeven te ondernemen.

Tabel 4 Handelen professionals bij (onevenredig) hoge terugvordering KOT inwoners

Medewerkers Participatiewet (n=51)	Schuldhulpverleners (n=39)	Sociaal raadslieden/ buurtteammedewerkers (n=22)	Totaal (n=120)
inwoners geadviseerd juridische hulp in te schakelen (37%)	contact opgenomen met de Belastingdienst/Toeslagen om opheldering te vragen (46%)	contact opgenomen met de Belastingdienst/Toeslagen om opheldering te vragen (73%)	Inwoners geadviseerd juridische hulp in te schakelen (38%)
extra goed gecommuniceerd met deze inwoners (33%)	inwoners geadviseerd juridische hulp in te schakelen (38%)	contact opgenomen met de Belastingdienst/Toeslagen om bezwaar te maken tegen de beschikking (73%)	Contact opgenomen met de Belastingdienst/Toeslagen om opheldering te vragen (dit is iets wat vooral sociaal raadslieden en schuldhulpverleners hebben gedaan) (36%)
de situatie besproken met een directe collega (20%)	de situatie besproken met een directe collega (36%)	de situatie besproken met een directe collega (55%)	De situatie besproken met een directe collega (34%)

1 op de 10 professionals deed 'niets' bij inwoners met onevenredig hoge terugvordering KOT

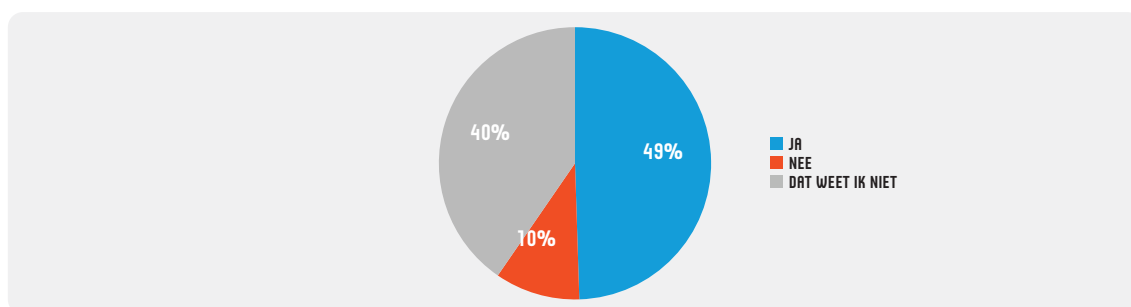
Van de ondervraagden heeft 10% 'niets' gedaan, omdat men in de veronderstelling was dat er sprake was van een correcte toepassing van de regels door de Belastingdienst/Toeslagen (zie ook paragraaf xx. Hierin wordt beschreven of, en hoe, professionals al dan niet een 'niet-pluis-gevoel' kregen wanneer zij inwoners tegenkwamen die waren geconfronteerd met onevenredig hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag).

5.3 Werkwijze of beleid voor signalering en agendering knellende mechanismen

Bekendheid met het beleid

40% van de ondervraagde professionals weet niet of er beleid of een werkwijze is voor het signaleren en agenderen van knellende situaties. Van de ondervraagden geeft 49% aan dat er beleid of een werkwijze is voor het aanpakken van knellende situaties. Ondervraagden in loondienst (ambtenaren) geven vaker aan dat er beleid of een werkwijze voor is dan de ondervraagde professionals werkzaam bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners of professionals worden ingehuurd door de gemeente.

Figuur 1 Mate waarin professionals weten of, en bekend zijn met, beleid of werkwijze signaleren en agenderen



Er is géén verschil tussen ondervraagden die de Participatiewet uitvoeren, bij de schuldhulpverlening werken, als sociaal raadslid, gemeentelijke belastingen of op een ander terrein binnen de gemeente.

Tabel 5 In hoeverre de gemeente een beleid/werkwijze heeft t.a.v. het aanpakken van knellende situaties

	Werkzaam bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners/inhuur ¹	Soms	(Bijna) nooit	Weet ik niet/ had ik geen zicht op
Wel beleid/werkwijze	(n=84)	Ambtenaren in loondienst	49%	8%
Geen beleid/werkwijze	(n=164)	Totaal	10%	22%
Dat weet ik niet	(n=248)	35%	40%	30%

¹ Hierbij is de groep 'inhuur' klein (ong. 10% van het totaal)

Op de vraag bij wie je moet zijn om een knellende mechanismen of situatie aan te kaarten, geeft men het volgende aan:

- bij mijn leidinggevende / mijn opdrachtgever (64%)
- bij een casuïstiekbespreking/intervisie (52%)
- bij de organisatie, afdeling of persoon waar het knellende mechanisme is ontstaan (49%)
- bij een collega (31%)
- anders (25%)
- bij een beroeps- of brancheorganisatie (11%)
- weet ik niet (2%)

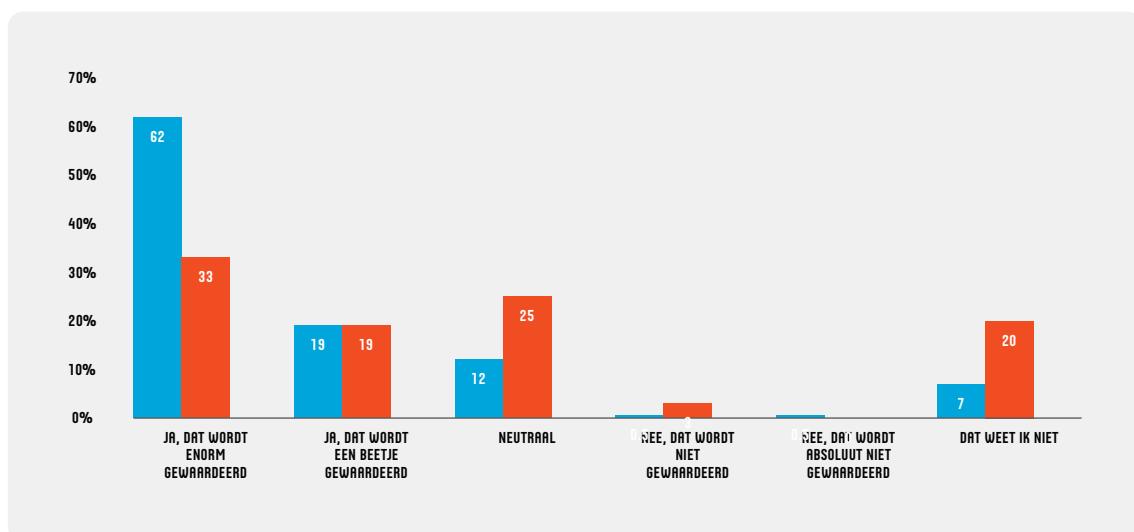
Deze reacties verschillen overigens van hetgeen staat professionals in de praktijk doen bij het signaleren van knellende situaties, zo blijkt uit de verdiepende interviews. In de praktijk bespreken ze situaties/casussen namelijk vaker met collega's dan dat ze naar hun leidinggevende gaan.

5.4 Waardering voor het signaleren van knellende mechanismen

Professionals is gevraagd of zij ervaren dat de gemeente waar zij (voor) werken het waarderen dat medewerkers/werkzame professionals knellende situaties aankaarten. Ook is gevraagd in welke mate ze waardering hieromtrent ervaren vanuit hun leidinggevende. Of de gemeente het waardeert, geeft iets weer over het overall beleid/beeld dat wordt uitgedragen. Een leidinggevende staat over het algemeen wat dichterbij de medewerker.

Er is een duidelijk verschil in de reacties, zo laat onderstaande figuur zien. De waardering wordt meer ervaren van de leidinggevende, dan van de gemeente. Eén op de vijf professionals geeft aan niet te weten of de gemeente het waardeert dat knellende situaties worden gemeld. Deze onwetendheid kan professionals terughoudend maken in het agenderen van knellende situaties.

Figuur 2 In hoeverre de gemeente waar iemand (voor) werkt en de leidinggevende het waardeert dat medewerkers knellende mechanismen of situaties aankaarten? (n=240)



Waardering vanuit de leidinggevende wordt onder alle ondervraagden evenveel ervaren, of men nu schuldhelpverlener is, de Participatiewet uitvoert, of in een wijkteam/buurtteam werkt. En ongeacht of men lang of kort werkzaam is voor de gemeente, bij de gemeente werkt of voor de gemeente.

Dit is anders als het gaat om de waardering die men vanuit de gemeente zelf ervaart. Daar geven degenen die werkzaam zijn bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners, minder vaak aan dan ambtenaren dat het wordt gewaardeerd. Hierbij is rekening gehouden met de verschillende terreinen binnen het sociaal domein waarop de professionals actief zijn. De rol binnen het sociaal domein maakt niet uit voor de ervaren waardering vanuit de gemeente. Ook tussen degenen die langer en minder lang in dienst zijn, is er geen beduidend groot verschil.

Tabel 6 Mate waarin de gemeente signaleren en agenderen knellende situaties waardeert (n=240)

	Werkzaam bij gecontracteerde partijen/ subsidiepartners/inhuur (n=81)	Ambtenaren in loondienst (n=159)
Ja	37%	60%
Neutraal	28%	24%
Nee	7%	1%
Dat weet ik niet	27%	16%

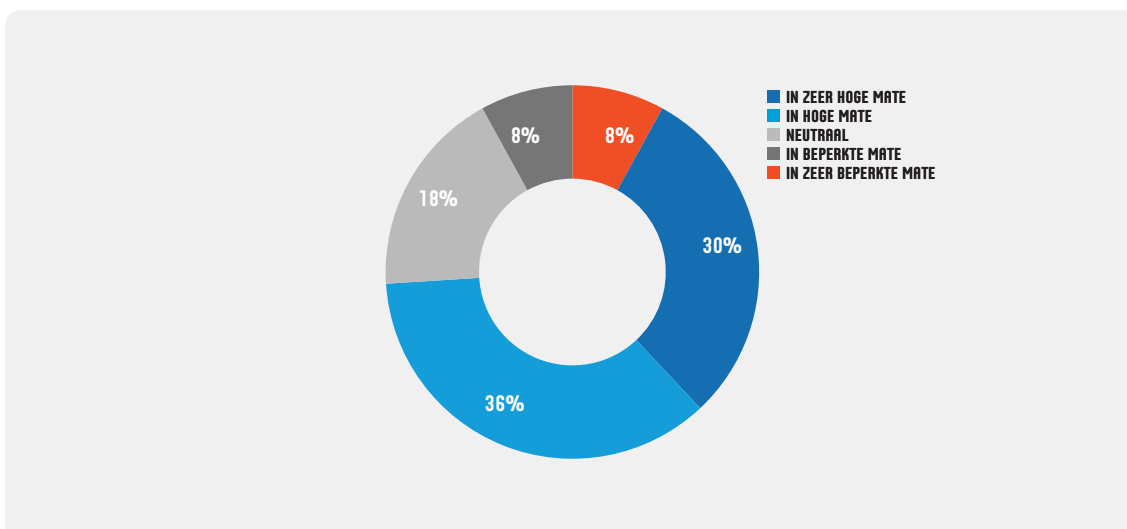
5.5 Vertrouwen in opvolging van signalen

De kans dat medewerkers knellende situaties zullen aankaarten, zal naar verwachting hoger zijn als zij het gevoel hebben daar er ook iets mee wordt gedaan. Het vertrouwen hierin is verdeeld: 38% heeft dit vertrouwen duidelijk wel, 26% expliciet niet en 36% is neutraal. Neutraal kan verschillende zaken betekenen. Bijvoorbeeld dat ze er geen mening over hebben, dat ze er over twijfelen of dat ze verschillende ervaringen uit het verleden hebben.

Functie professionals speelt geen rol bij vertrouwen in goede opvolging signalen

De functie speelt geen rol bij het vertrouwen dat de ondervraagden hebben in een goede opvolging van signalen. Wel is te zien dat het vertrouwen afneemt naarmate men langer werkt voor/bij de gemeente. Waar 46% van degenen die 3 jaar of korter werkt voor/bij de gemeente er vertrouwen in heeft, geldt dit voor 33% van degenen die 7 jaar of langer werkzaam is.

Figuur 3 Percentage dat er vertrouwen in heeft dat er iets met het signaal wordt gedaan als een knellend mechanisme of knellende situatie wordt aangekaart (n=236)



Aanwezigheid beleid vertrouwen in goede opvolging signalen

Een heel sterk verschil is zichtbaar tussen degenen die aangeven dat er een beleid en/of werkwijze is ten aanzien van het aankaarten van knellende mechanismen en degenen die aangeven dat dit beleid er niet is. Van degenen die aangeven dat dit er wel is, heeft 56% er vertrouwen, tegen 4% van degenen die aangeven dat er geen beleid is (zie tabel 7).

Tabel 7 Mate waarin professionals vertrouwen hebben in opvolging signalen

	Wel beleid	Geen beleid	Onbekend	Totaal
In (zeer) hoge mate	56%	4%	25%	39%
Neutraal	30%	42%	41%	36%
In (zeer) beperkte mate	14%	54%	34%	26%

De vraag is hoe dit te verklaren is. Het kan zijn dat binnen de ene organisatie of een bepaald team er een werkwijze bestaat en dat dit ook sterk wordt uitgedragen, waardoor de medewerkers ook meer vertrouwen hebben dat er iets met signalen wordt gedaan. Het kan zijn dat iemand geen vertrouwen heeft in de wijze waarop de organisatie met signalen omgaat –omdat hij/zij denkt dat er niets met signalen wordt gedaan- en daarom ook aangeeft dat er geen beleid is. De ondervraagde merkt er in de praktijk niets van.

6. BEVINDINGEN GEMEENTE AMSTERDAM

Dit hoofdstuk beschrijft de manier waarop professionals in het sociaal domein in Amsterdam aankijken tegen, en wat hun ervaringen zijn met het signaleren en agenderen van knellende mechanismen. De rol van cultuur komt hierbij ook aan bod. Naast dat het in dit hoofdstuk gaat om knellende situaties in het algemeen, wordt ook beschreven in welke mate professionals te maken hebben gehad met inwoners die zijn geconfronteerd met (onevenredig) hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag. En hoe hebben zij hierbij gehandeld? Tot slot wordt ingegaan op de mogelijkheden die professionals zien om het signaleren en agenderen van knellende situaties in de toekomst te verbeteren.

De bevindingen zijn gebaseerd op de reacties van 101 professionals in de gemeente Amsterdam die de vragenlijst hebben ingevuld, 7 diepte-interviews met professionals en gesprekken met 8 stakeholders. Van de ondervraagden in de vragenlijst is de helft werkzaam bij de uitvoering van de Participatiewet, 28 professionals zijn schuldhulpverlener en 17 zijn werkzaam bij een buurtteam en/of als sociaal raadslid. 36% is niet in dienst van de gemeente, maar werkt bij een organisatie die in opdracht van de gemeente werkt. Van de 101 ondervraagden werkt 35% 3 jaar of korter voor/bij de gemeente en 48% 7 jaar of langer. Tijdens de verdiepende interviews is gesproken met buurtteammedewerkers, schuldhulpverleners, sociaal raadsleden en uitvoerders van de Participatiewet.

Dit hoofdstuk is thematisch opgebouwd, waarbij iedere paragraaf start met de bevindingen uit de online vragenlijst (zowel gesloten als open vragen), gevolgd door een beschrijving van de inzichten uit de verdiepende interviews. Vervolgens wordt op de bevindingen gereflecteerd vanuit het perspectief van stakeholders. Het hoofdstuk sluit af met een korte toelichting op de belangrijkste bevindingen.

Belangrijkste bevindingen op een rij

- Ervaren ruimte om maatwerk te bieden verschilt tussen groepen professionals
- Deel professionals onvoldoende bekend met discretionaire ruimte om maatwerk te bieden
- Uitvoerders Participatiewet bespreken knellende situatie het vaakst met leidinggevende
- Casuïstiekbesprekingen te veel gericht op individuele casussen
- Weinig vertrouwen in opvolging signalen
- Opvolging van (eerdere) signalen bepaalt toekomstig handelen professionals bij knellende situaties
 - Verschillen tussen professionals in loondienst (ambtenaren) en professionals werkzaam bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners t.a.v. ervaren waardering gemeente rondom signalering en agendering knellende situaties.
 - Knellende wet- en regelgeving staat oplossingen in de weg.
 - Politieke overwegingen spelen rol bij agendering en opvolging knellende situaties.
- Vertrouwen van professionals in overheidsinstanties aangetast door KOT-affaire
- Stakeholders: soms discrepantie tussen casuïstiekbesprekingen 'op papier' en in de praktijk

6.1 Maatwerk bieden? Ervaren mogelijkheden binnen bestaande wet- en regelgeving

Voordat een professional besluit een knellende situatie te agenderen, kan eerst worden nagegaan of de situatie kan worden verholpen of opgelost door het bieden van maatwerk. Daarom is het van belang te weten of professionals voldoende mogelijkheden ervaren om maatwerk te bieden. Afhankelijk van de rol die de ondervraagde heeft binnen het sociaal domein, kregen de ondervraagden twee of meer stellingen voorgelegd over de ruimte die zij binnen de bestaande wetgeving zien om maatwerk toe te passen, om zo knellende situaties te voorkomen.

Professionals verdeeld over maatwerkmogelijkheden

Rond de 45% van de ondervraagde uitvoerders van de Participatiewet vindt dat de Participatiewet en het gemeentelijke beleidsplan voldoende ruimte biedt om knellende mechanismen te voorkomen. Onder schuldhulpverleners zijn de meningen meer verdeeld. Daar vindt 31% dat het gemeentelijke beleidsplan voldoende mogelijkheden biedt voor maatwerk, terwijl 23% dat niet vindt. Met de mogelijkheden die de NVVK-modules bieden voor maatwerk is 3 op de 10 schuldhulpverleners onbekend.

De groep die 'neutraal' heeft geantwoord is zowel onder de schuldhulpverleners als uitvoerders van de Participatiewet behoorlijk groot (31% tot 41%). 'Neutraal' kan betekenen dat de wet- en regelgeving/beleidsregels soms wel maar soms ook niet voldoende mogelijkheden bieden. Het kan er echter ook op duiden dat men het niet goed weet.

Bijna 1 op de 5 professionals onbekend met juridische ruimte die Awb biedt

Opmerkelijk is dat 16% aangeeft niet te weten welke mogelijkheden de Awb biedt om maatwerk te leveren, terwijl de Awb juridische mogelijkheden biedt om maatwerk te bieden bij de uitvoering van beleidsregels van bestuursorganen. Eveneens opvallend is dat slechts 5% het (helemaal) oneens is met de stelling dat het gemeentelijke beleidsplan of de beleidsregels werk en inkomen voldoende mogelijkheden en handvatten bieden om maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen, en dat 23% dit aangeeft met betrekking tot het gemeentelijk beleidsplan of de beleidsregels schuldhulpverlening.



Tabel 8 Mate waarin wet- en regelgeving ruimte biedt om maatwerk te leveren (% dat het (on)eens is met onderstaande stellingen)

	(Helemaal) mee eens	Neutraal	(Helemaal) oneens	Weet niet
De Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om daarmee knellende situaties te voorkomen (n=44)	41%	36%	7%	16%
De Participatiewet biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=44)	45%	41%	11%	2%
Het gemeentelijke beleidsplan of de beleidsregels werk en inkomen biedt/bieden mij voldoende mogelijkheden en handvatten maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=44)	45%	39%	5%	11%
Het gemeentelijk beleidsplan of de beleidsregels schuldhulpverlening biedt mij voldoende mogelijkheden en handvatten maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=26)	31%	35%	23%	12%
De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=26)	42%	31%	15%	12%
De NVVK-modules bieden mij voldoende mogelijkheden en handvatten maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=26)	19%	38%	12%	31%
De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=2)	33%	33%	17%	17%
Het gemeentelijke beleidsplan Wmo biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=2)	33%	17%	17%	33%

In algemene zin geven de geïnterviewde professionals aan dat zij in hun dagelijks werk voldoende ruimte ervaren om binnen hun eigen organisatie maatwerk te leveren. Toch stelt een aantal van hen in dit kader dat het lastiger is om de inwoner of cliënt centraal te stellen op het moment dat zij over de eigen organisatiegrenzen heen moeten werken. Zo worden strenge voorwaarden genoemd waar iemand aan moet voldoen om een schuldregeling te krijgen bij de Kredietbank. Daarnaast worden lange wachtlijsten binnen de Wmo genoemd. Ook wordt in dit kader in zijn algemeenheid regelmatig gesproken over de “harde” of “strikte” wet- en regelgeving.

6.2 Handelen bij en agenderen van een knellende situatie

Handelen en agenderen knellende situaties in het algemeen

Professionals agenderen knellende situatie bij collega, leidinggevende, in casuïstiekbespreking of daar waar knelpunt ontstaat

De meeste ondervraagden (86%) bespreken een knellende situatie met een directe collega als zij een dergelijke situatie signaleren. Tabel 9 laat zien wat de ondervraagde professionals aangeven te doen als zij een knellende situatie signaleren.

Tabel 9 Toegepaste handelingsmogelijkheden bij het signaleren van knellende mechanismen of situaties (meerdere antwoorden mogelijk; n = 101)

De situatie bespreken met een directe collega	86%
Contact opnemen met de afdeling of organisatie waar de knellende situatie is ontstaan	70%
De casus inbrengen bij een casuïstiekbespreking/intervisie	58%
Nagaan of discretionaire ruimte gebruikt kan worden om het knelpunt weg te nemen	54%
De situatie bespreken met mijn leidinggevende	50%
Inwoners adviseren juridische hulp in te schakelen	49%
Extra goed communiceren met deze inwoners	44%
Wet- en regelgeving als argumentatie gebruiken waarom knelpunt niet weggenomen kan worden	23%
De wet- en regelgeving negeren/omzeilen	22%
Contact opnemen met een beroeps- of brancheorganisatie	21%

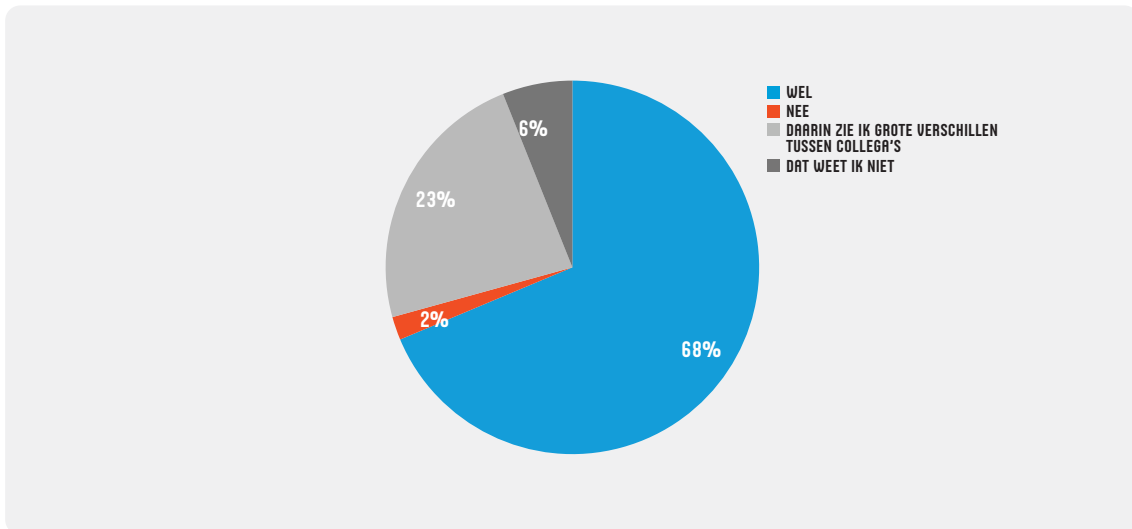
Waar veruit de meeste schuldhulpverleners en buurtteammedewerkers aangeven contact op te nemen met de afdeling of organisatie waar het probleem ontstaat, geeft net iets meer dan de helft van de uitvoerend professionals van de Participatiewet (54%) dit aan. Zij bespreken weer meer dan buurtteammedewerkers en schuldhulpverleners de situatie met een leidinggevende (63% tegen respectievelijk 24% en 39%).

In aanvulling op de handelingsperspectieven die in de vragenlijst werden genoemd, noemen verschillende professionals de Amsterdamse Maatwerkmethode, de Omgekeerde Toets¹, het Doorbraakteam, en 'Feedback Friday'. Daarnaast geeft een enkeling aan een noodfonds aan te schrijven of de ombudsman in te schakelen.

Dat het bespreken van situaties veel voorkomt, blijkt ook uit onderstaand figuur. Nagenoeg iedereen geeft aan dat collega's met elkaar knellende mechanismen bespreken, alleen de mate waarin verschilt.

¹ De Omgekeerde Toets is een methodiek van Stimulansz. Het is bedoeld om professionals in het sociaal domein te ondersteunen om maatwerk zonder willekeur te leveren. Het is een domein-overstijgende aanpak voor integraal werken binnen de gemeente of tussen gemeente en ketenpartners.

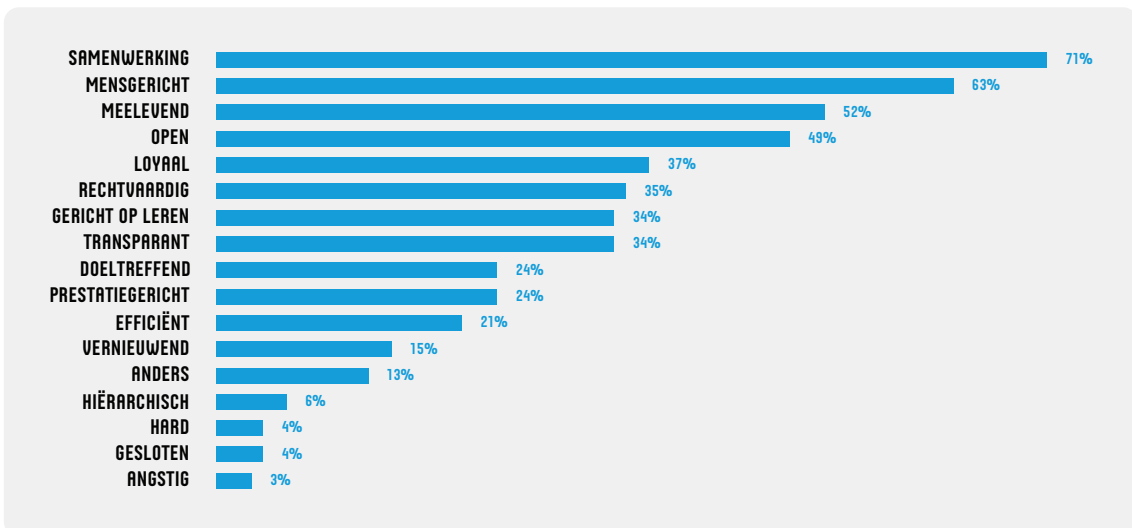
Figuur 4 Bespreken directe collega's het doorgaans met anderen bespreken wanneer zij knellende mechanismen of situaties signaleren? (n=95)



Wijze waarop professionals handelen bij knellende situatie past bij geschetste cultuur

Het onderling bespreken van situaties past in de cultuur die de ondervraagde professionals schetsen. Gezien figuur 5 lijken de teams binnen het sociaal domein van de gemeente Amsterdam gericht op samenwerking en zijn de medewerkers mensgericht en meelevend.

Figuur 5 Omschrijving van de manier waarop men de cultuur ervaart binnen het team/de afdeling waar men werkt (meerdere antwoorden mogelijk; n=101)



Omdat het bespreken van casussen met collega's, een leidinggevende of tijdens een casuïstiekbespreking veelgenoemde manieren zijn om knellende situaties aan te kaarten (zie tabel 9), is geprobeerd in de interviews een beter beeld te krijgen van de manier waarop dat in de praktijk gebeurt.

Bespreken met collega's bij 'vastlopen' in casus

De geïnterviewde professionals geven aan het prettig te vinden om complexe casussen met hun collega's te bespreken. Hierbij wordt meermaals aangegeven dat het zowel gaat om individuele casussen als om meer structurele knelpunten. Men zoekt vooral collega's wanneer ze "vastlopen in een casus", maar ook bij belangrijkste beslissingen waarbij er veel van afhangt voor de inwoner of cliënt. De geïnterviewde professionals spreken elkaar tijdens vaste overlegmomenten, zoals een teamoverleg of casuïstiekbespreking maar ook regelmatig tussendoor op een meer informele manier.

"Vooral wanneer ik merk dat ik stagneer, als het niet lekker van de grond komt, betrek ik mijn collega's. En als ik twijfel is het wel fijn om te sparren."

"Als ik ergens niet zoveel kennis van heb en denk 'het team weet het wel', dan betrek ik mijn collega's."

Enkele geïnterviewde professionals merken op dat zij verschillen zien in de manier waarop hun collega's omgaan met knellende situaties. Opgemerkt wordt dat met name de meer ervaren collega's minder vaak afstemmen of overleggen met hun collega's. Waar sommigen dit "logisch" vinden omdat zij immers meer senioriteit hebben, zien anderen hier ook een risico in omdat mensen het dan "te veel op hun eigen manier" gaan doen.

"De oude garde maakt veelal hun eigen beleid. Ze maken hun eigen keuzes. Dit merk ik vaak op en dan bespreek ik het met collega's en stuur ik het door naar de teammanager. Ik wil namelijk wel dat we op een lijn zitten met elkaar. Dat niet de een iets toekent en de ander iets afwijst."

Bespreken met leidinggevende in uitzonderlijke situaties

In tegenstelling tot de ondervraagden in de vragenlijst, geven de geïnterviewde professionals aan dat zij in hun ogen slechts incidenteel opschalen naar de leidinggevende wanneer zij te maken hebben met een knellende situatie. Gangbaarder is het om complexe casuïstiek met collega's uit het eigen team te bespreken. De geïnterviewden kiezen er alleen in uitzonderlijk situaties, of bij teamoverstijgende casussen, voor om de casus met de leidinggevende te bespreken.

"Dat doe ik alleen in hele bijzondere situaties waarbij ik iets ga doen wat echt niet mag, dan bespreek ik het met de leidinggevende. Dan rapporteer ik dat het in overleg is met de teammanager. Dit komt 1 a 2 keer in de 6 jaar voor."

"In eerste instantie bespreek ik het met collega's. Als ik dan toch nog vastloop of er iets heel onrechtvaardigs gebeurt dan zou ik naar de leidinggevende gaan."

Verschillen in opzet casuïstiekbespreking

Op basis van gesprekken met verschillende professionals kan worden gesteld dat er verschillen bestaan tussen teams en organisaties wat betreft de manier waarop casuïstiekbesprekingen plaatsvinden. In sommige teams is er zeer beperkt sprake van casuïstiekbesprekingen; dit vindt dan eens per maand op een informele manier plaats. Professionals werken dan meer "solitair". Er zijn ook teams en organisaties waarbij complexe of knellende casussen bij een team- of afdelingsoverleg ingebracht kunnen worden. De betreffende casussen worden dan ter plekke toegelicht en besproken. Sommige professionals merken op de afgelopen periode een verschuiving te zien waarbij intervisie en casuïstiekbesprek steeds belangrijk wordt en ook meer systematisch wordt vormgegeven.

Enkele geïnterviewde professionals geven aan wel volgens een vaste methode te werken; de casuïstiekbesprekingen vinden eens in de zes weken plaats en hier sluiten professionals vanuit verschillende domeinen aan. Ook is er een 'doorbraakcoach' aanwezig. Daarnaast werken deze teams ook met een "vakgroephouder" naar wie de veelvoorkomende knelpunten kunnen worden opgeschaald. Verder geven de geïnterviewde schuldhulpverleners aan dat wanneer zij meermaals vastlopen met een partij van budgetbeheer of met de kredietbank dit met de NVVK wordt besproken.

In algemene zin lijkt de nadruk bij de casuïstiekbesprekingen iets meer te liggen bij individuele casussen en minder bij structurele knelpunten; bij meer structurele knelpunten wordt veelal opgeschaald naar de leidinggevende.

Eén van de professionals geeft aan dat er ook casuïstiekbesprekingen zijn die speciaal gericht zijn op KOT-gedupeerden, waarbij er een duidelijke route is voor knelpunten die niet intern – door de eigen organisatie – kunnen worden opgelost.

"We hebben iedere week een casuïstiekbespreking, speciaal over de gedupeerden. Het is niet verplicht, wel gewenst. We hebben geen vaste agenda, maar bespreken wat er op dat moment speelt. We merken dat er procesmatig veel dingen zijn die spelen en daar hebben we het dan over. Soms gaat het meer over het proces dan over de mens. Dingen die uit dit overleg komen bespreken we dan weer in het stedelijk overleg en dit gaat vervolgens naar de VNG-overleggen. Die neemt het dan weer mee en bespreekt het dan weer met de Belastingdienst."

Handelen en agenderen (onevenredig)

hoge terugvorderingen kinderopvangtoeslag

Met name buurtteammedewerkers kwamen inwoners met hoge terugvorderingen KOT tegen
Van de ondervraagde professionals is 55% in de afgelopen jaren – voordat de kinderopvangtoeslagaffaire daadwerkelijk als kinderopvangtoeslagaffaire bekend werd – in zijn werk inwoners tegenkomen die te maken hebben gehad met (onevenredig) hoge

terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag. Dit waren veelal buurtteammedewerkers; 80% van hen heeft dit herhaaldelijk meegemaakt. Uitvoerders van de Participatiewet zijn veel minder vaak inwoners tegen gekomen bij wie dit speelde.

De ondervraagden zijn wisselend omgegaan met situaties waarin zij zagen dat inwoners te maken kregen met (onevenredig) hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag. De meest genoemde acties, zijn:

1. Contact opgenomen met de Belastingdienst/Toeslagen om om opheldering te vragen (40%)
2. De situatie besproken met een directe collega (40%)
3. Inwoners geadviseerd juridische hulp in te schakelen (37%)

De eerste actie is iets wat vooral buurtteammedewerkers en schuldhulpverleners doen. Daar waar buurtteammedewerkers veelal namens de inwoners met hoge terugvorderingen in actie zijn gekomen – door contact op te nemen met de Belastingdienst/Toeslagen of een bezwaar te maken tegen de beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen – richten de professionals die werkzaam zijn bij de uitvoering van de Participatiewet zich vooral op de communicatie richting de inwoner zelf. Zij adviseren inwoners vooral juridische hulp in te schakelen en/of proberen extra goed te communiceren met inwoners.

Degenen die aan de bel trokken, kregen 'nul' op rekest

De geïnterviewde professionals die zagen of aanvoelden dat het 'niet pluis' was en constateerden dat er sprake was van een structureel knelpunt, geven allen unaniem aan geen gehoor te hebben gevonden toen zij melding maakte van de situatie. Het gaat hier dan met name om de Belastingdienst/Toeslagen. Nagenoeg allemaal geven ze aan destijds contact te hebben gezocht met de Belastingdienst/Toeslagen. Sommigen stellen nooit een reactie te hebben gekregen vanuit de Belastingdienst/Toeslagen. Anderen geven aan dat de medewerker de Belastingdienst/Toeslagen wel wilde helpen, maar zelf intern "ook tegen muren aanliep" en niet verder kon helpen.

"Ik ben het hogerop gaan zoeken. Ik wilde het bespreekbaar gaan maken. Ik dacht 'hoe kunnen we dit doorbreken?' En dat dat gewoon niet lukte."

"We hebben wel boze brieven en brandbrieven geschreven, maar dat hielp weinig. Op een gegeven moment denk je dan ook dat het niet werkt."

Met de kennis van nu...

In de interviews is professionals ook gevraagd of zij met de kennis van nu destijds anders hadden gehandeld. Hoewel de meeste geïnterviewden eerder aangaven nergens gehoor te vinden voor hun gesignaleerde knelpunten, stellen velen toch dat zij hadden gewild dat ze destijds volhardender waren geweest in het aanklaarten van de problematiek. Dit maakt dat sommigen nu assertiever en doortastender zijn geworden wat betreft het agenderen van knellende situaties.

“Als ik toen de kennis had gehad die ik nu heb, dan had ik gehoopt dat ik door was gegaan met staan voor een hele grote groep mensen. En dat ik verder was gaan zoeken naar de kracht vanuit de uitvoerende laag naar de bovenlaag toe. Samen met anderen, en dat we dan misschien toch meer hadden kunnen bereiken. Dat onderbuikgevoel hebben wij weg laten praten door een kleine groep mensen.”

“Ik ben wel oplettender nu. Of dingen wel echt kloppen. En ook wel als ik denk ‘dit klopt gewoon niet, dit is niet oké’, dat ik wel meer drang voel om dat te melden. Het geeft wel meer een soort van verantwoordelijkheidsgevoel. Dat we ons afvragen of wij als organisatie niet meer hadden kunnen doen.”

“Met de kennis van nu zou ik veel minder afwachtend zijn. Veel eerder mijn mond open trekken en zeggen dat het niet klopt. En het bijvoorbeeld op sociale media delen.”

“Bij collega’s hoor ik wel eens ‘we hebben het wel laten gebeuren... Hadden we maar eerder iets gedaan’.”

Bij veel van de professionals is door de toeslagenaffaire het vertrouwen in de Belastingdienst/Toeslagen, en soms ook in ‘overheid’ of in ‘de rechtstaat’, behoorlijk aangetast.

“Dat de belastingdienst iets doet is één, maar dat rechters en de hoogste rechters er ook in meegaan, dan is je vertrouwen in de rechtsstaat wel afgenomen.”

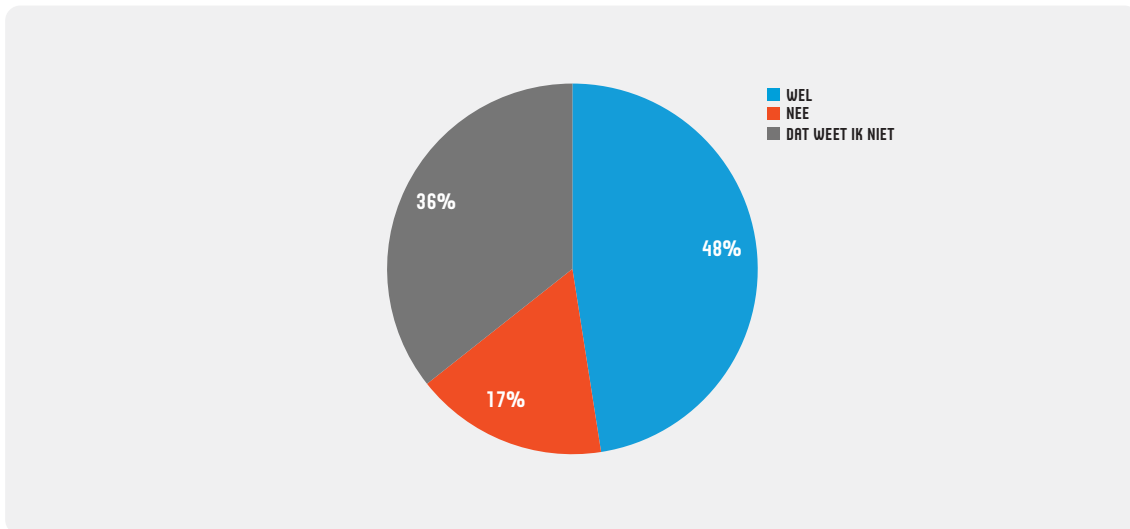
“Als een klant een schuld heeft bij de Belastingdienst, dan stuur ik die gelijk door naar een jurist, want het kan best mogelijk zijn dat het niet klopt. Eerder ging ik ervan uit dat het wel klopte.”

6.3 Werkwijze of beleid voor signaleren en agenderen

Volgens helft professionals geen beleid of werkwijze voor signalering en agendering knellende situaties. Bijna de helft van de ondervraagden geeft aan dat de gemeente Amsterdam beleid of een werkwijze heeft voor het aankaarten van knellende situaties. Hierbij wordt op basis van de enquêteresultaten niet duidelijk wat het beleid inhoudt. Tegelijkertijd geeft één op de zes expliciet aan dat er geen beleid of werkwijze zou zijn.

36% weet niet of de gemeente Amsterdam beleid of een werkwijze heeft voor het aankaarten van knellende situaties. Deze onbekendheid is twee keer zo groot bij degenen die werken voor een organisatie die in opdracht van de gemeente werkt dan bij degenen die bij de gemeente in dienst zijn: 53% tegenover 25% van hen is niet op de hoogte. Hierbij is rekening gehouden met de functie van de ondervraagde professionals binnen het sociaal domein en het aantal jaren dat men voor of bij de gemeente werkt. Tussen functies en professionals met een verschillend aantal dienstjaren is geen verschil in (on)bekendheid met de werkwijze.

Figuur 6 In hoeverre er volgens de ondervraagden in de gemeente Amsterdam beleid of een werkwijze is voor het aanpakken van knellende mechanismen of situaties (n=101)



Nagenoeg alle geïnterviewde professionals geven aan dat er geen 'schriftelijk beleid' is voor de manier waarop moet worden omgegaan met het signaleren en agenderen van knellende situaties. Toch ervaart een deel van hen wel dat er een vaste werkwijze is. Dit wordt ook regelmatig ervaren als 'het beleid'. Een enkeling geeft aan dat er momenteel binnen het team wordt gewerkt aan het opstellen van dergelijk beleid. Waar sommige geïnterviewde professionals hier wel behoefte aan zouden hebben, geven anderen aan geen meerwaarde te zien in een 'schriftelijk uitgewerkte werkwijze' omdat het te snel verwordt tot een "papieren werkelijkheid".

"We hebben veel klanten en knelpunten, dus ik denk dat het heel zinnig zou zijn als we dat ergens kwijt zouden kunnen, en vooral dat het duidelijk is waar."

Eén van de professionals merkt dat er voor gedupeerden van de KOT-affaire wel schriftelijk beleid bestaat over de 'route' die moet worden bewandeld wanneer professionals te maken hebben met gedupeerden van de KOT-affaire.

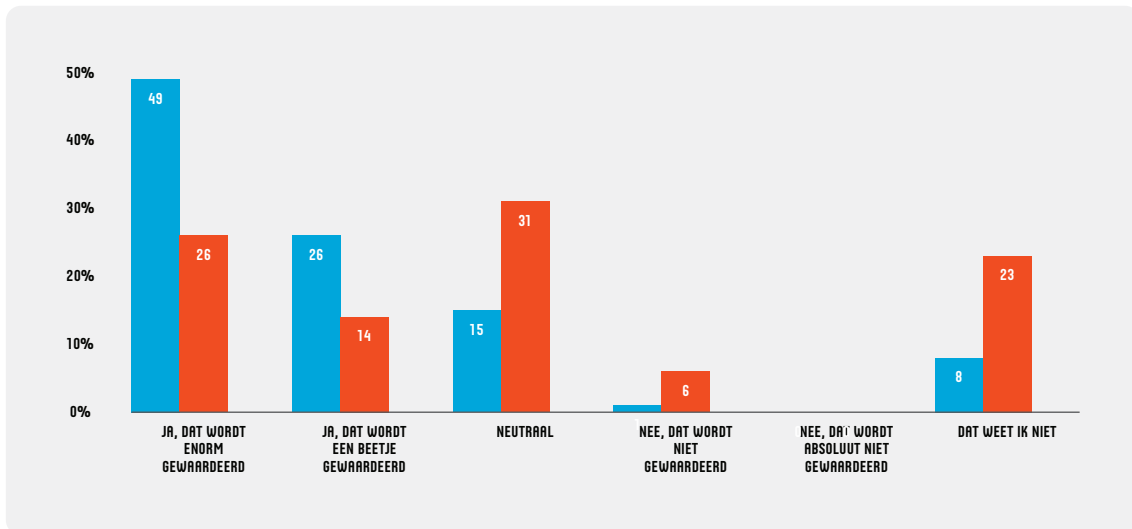
6.4 Waardering voor signaleren en agenderen knellende situaties

Professionals is gevraagd of zij ervaren dat de gemeente waar zij (voor) werken het waarderen dat medewerkers/werkzame professionals knellende situaties aanpakken. Daarnaast is gevraagd in welke mate ze waardering hieromtrent ervaren vanuit hun leidinggevende.

Professionals ervaren meer waardering vanuit leidinggevende dan vanuit gemeente.

Er is een duidelijk verschil in de reacties, zo laat figuur 7 zien. De waardering wordt meer ervaren van de leidinggevende dan van de gemeente. Terwijl driekwart van de ondervraagde professionals die waardering vanuit de leidinggevende ervaart, benoemt 40% dit over de gemeente. 23% van de ondervraagden geeft aan niet te weten of de gemeente het waardeert dat knellende situaties worden gemeld.

Figuur 7 In hoeverre de gemeente Amsterdam en/of de leidinggevende het waardeert dat medewerkers knellende mechanismen of situaties aankaarten? (n=97)



Professionals in loondienst ervaren meer waardering vanuit gemeente

Waardering vanuit de leidinggevende wordt onder alle ondervraagden evenveel ervaren; of men nu schuldhulpverlener is, de Participatiewet uitvoert, of in een wijkteam/buurtteam werkt. En ongeacht of men lang of kort werkzaam is voor de gemeente, bij de gemeente werkt of voor de gemeente. Dit is anders als het gaat om de waardering die men vanuit de gemeente zelf ervaart. Daar geven degenen die zelf in loondienst zijn van de gemeente veel vaker aan dat het wordt gewaardeerd. Ook de medewerkers bij Werk & Inkomen ervaren meer dan schuldhulpverleners en buurtteammedewerkers dat de gemeente het signaleren waardeert.

Opvolging signalen strandt vaak

Veel professionals geven aan dat het signaleren en agenderen van knellende situaties en actief meedenken over verbeteringen wordt gewaardeerd en ook wordt gestimuleerd. Tegelijkertijd geven velen ook aan dat het op de eigen afdeling weliswaar wordt gewaardeerd, maar vervolgens vaak strandt bij de andere afdeling waarmee samengewerkt moet worden. Dit heeft mogelijk invloed op het algehele beeld dat leeft over de mate waarin de gemeente het signaleren en agenderen van knellende situaties waardeert. Dan kan mogelijk verklaren waarom de ervaren waardering vanuit de gemeente lager ligt dan die vanuit de leidinggevende.

“Collega’s passen niet altijd de Omgekeerde Toets toe, dus soms is het vanuit mijn eigen afdeling fijn dat iets wordt aangekaart, maar vindt een collega van een andere afdeling dit niet.”

“Er is een Amsterdamse maatwerkmethode en er is een maatwerkteam. Dus er wordt wel degelijk aandacht aan besteed. Tegelijkertijd zijn sommige collega’s soms star, wantrouwend en aan regels gebonden, dat, waar de gemeente aan de ene kant heel creatief in oplossingen probeert te denken, ze aan de andere kant juist veel problemen creëert, omwille van de regelgeving.”

In algemene zin geven de geïnterviewde professionals aan dat zij zonder meer het gevoel hebben dat hun leidinggevende het waardeert wanneer zij knellende situaties signaleren en agenderen. Over de waardering door de gemeente denken de geïnterviewden wisselend. Een belangrijke constatering hierbij is dat wanneer professionals eerder een knelpunt hebben geagendeerd en dit niet of onvoldoende is opgepakt of opgelost, vaak het beeld ontstaat dat het niet echt gewaardeerd wordt wanneer je knellende situaties signaleert en agendeert.

“Binnen de organisatie wordt het soms gewaardeerd als je knellende situaties aankaart.”

“Wordt zeker gewaardeerd, zowel door de leidinggevende als de gemeente. Ik word heel vaak mondeling aangesproken dat ze blij zijn met me zijn en trots op me zijn.”

“Wij kaarten wel eens wat aan [bij de gemeente]. Ik zou denken dat men daar van leert, maar die indruk krijg ik niet.”

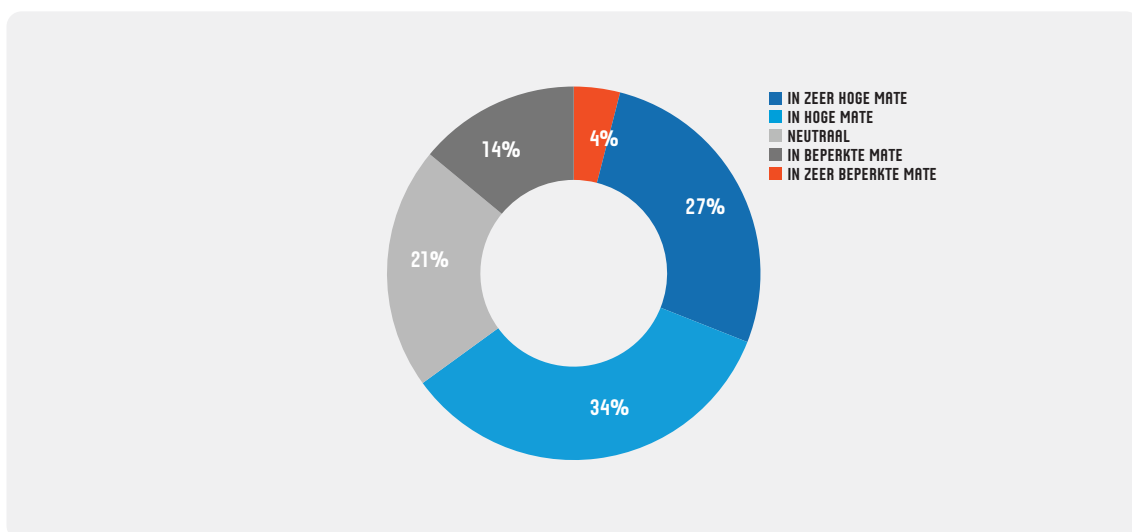
6.5 Vertrouwen opvolging van signalen knellende situaties

Vertrouwen in opvolging signalen beperkt

Hoewel professionals in algemene zin wel het gevoel hebben dat het wordt gewaardeerd wanneer een knellend mechanisme of knellende situatie wordt aangekaart, zien ze dat de leidinggevende er vervolgens ook niet altijd wat mee kan of het weer teruglegt.

Dat is terug te zien in het vertrouwen dat de ondervraagde professionals in de opvolging van signalen hebben; dat is duidelijk verdeeld. Figuur 8 laat zien dat 31% er vertrouwen in heeft dat er iets met een signaal wordt gedaan als je een knellend mechanisme of knellende situatie aankaart, 35% heeft dit vertrouwen niet en 34% is neutraal.

Figuur 8 Percentage dat er vertrouwen in heeft dat er iets met het signaal wordt gedaan als een knellend mechanisme of knellende situatie wordt aangekaart (n=95)



Een groot deel geeft aan dat er wel geluisterd wordt vanuit de organisatie, maar dat dat nog niet betekent dat er ook voldoende mee gedaan wordt. Regelmatig wordt gesteld dat de gemeente er niets mee kan doen vanwege de wet- en regelgeving. Verschillende keren wordt aangegeven dat de omvang van de organisatie het lastig maakt om een signaal opvolging te geven en het vaak ergens in de organisatie blijft 'hangen'.

"Als ik tegen iets aan loop, dan wordt er wel geprobeerd om daar iets mee te doen, maar het blijft lastig om inzichtelijk te krijgen wie daar dan over kan meedenken als het andere afdelingen betreft."

Sommige professionals geven aan niet te weten of er iets met een signaal gebeurt, omdat ze geen terugkoppeling of feedback ontvangen.

"Het wordt gewaardeerd als wij signalen geven over knelpunten, hier wordt naar geluisterd door het MT. Alleen is er vaak niet echt follow-up over, in die zin dat er ook wordt gestreefd om hierin iets te veranderen. Tenminste als dat wel zo is dan is dat niet goed zichtbaar voor mij."

Daarnaast wordt opgemerkt dat er te weinig oog is voor het structureel leren van knellende situaties; elke situatie wordt als een incident gezien. Er zijn ook enkele professionals die juist heel positief zijn over de opvolging. In dit kader wordt de afdeling 'inzicht & advies' genoemd, die volgens één van de professionals "wonderen verricht".

Besluiten van 'hogerhand' staan oplossingen in de weg

Hoewel leidinggevend het signaleren en agenderen van knelpunten waarderen volgens de geïnterviewde professionals, is het probleem volgens een groot deel van de geïnterviewden dat het knelpunt of probleem vervolgens niet kan worden opgelost. Veelal bestaat de 'wil' wel om het op te lossen, maar staan besluiten van 'hogerhand' oplossingen in de weg.

"Ik heb eigenlijk nooit ervaren dat ze niet open stonden voor feedback. Maar soms zijn de dingen gewoon zoals ze zijn, en dan wordt er aangegeven dat ze er helaas niks kunnen veranderen, omdat het van hogere hand besloten is."

"Ze vinden het altijd fijn als je meedenkt en dingen aankaart. Beleidstechnisch kunnen ze natuurlijk niet zoveel veranderen."

Met 'hogerhand' wordt soms landelijke wet- en regelgeving bedoeld en soms besluiten of ideeën vanuit het hoger management, de gemeenteraad of wethouders. Opvallend is dat veel van de geïnterviewde professionals meermaals opmerken dat knellende situaties vooral voortkomen uit "knellende wetgeving". Hierdoor ontstaat bij velen het gevoel dat "er toch niets aan te doen is" en zij er daardoor weinig vertrouwen in hebben dat dergelijke knellende mechanismen kunnen worden opgelost.

"Knellende situaties zitten ook vaak in de wetgeving. De Belastingdienst of UWV hebben bijvoorbeeld bepaalde bevoegdheden als het gaat om beslaglegging. En dan is het heel moeilijk om daar iets aan te doen."

Aangegeven wordt dat politieke overwegingen soms ook een rol lijken te spelen bij het wel of niet aankaarten of oplossen van bepaalde knellende situaties. Het is politiek gezien dan juist wel of juist niet haalbaar om te acteren op een bepaald signaal.

“Soms lijkt het alsof de tactische overweging belangrijker is dan de inwoner.”

Hieraan gerelateerd merken sommige geïnterviewde professionals op dat de laatste tijd de tendens meer is om knellende situaties te signaleren en agenderen. Het politieke discours lijkt dus een belangrijke rol bij de waardering van het signaleren en bespreekbaar maken van knellende situaties.

“We leven nu in een tijd waarin er op alle gebieden meer misstanden aan het licht worden gebracht en er ook meer gedaan wordt.”

Óf professionals vertrouwen hebben dat een knellend mechanisme of knellende situatie wordt verholpen, hangt van verschillende factoren af. De geïnterviewde professionals geven nagenoeg allen aan er veel vertrouwen in te hebben dat wanneer zij signalen die intern – dus binnen de eigen organisatie – moeten worden opgepakt, ook worden opgelost.

“Ja, absoluut. Als ik iets aankaart, wordt het meteen opgepakt. Veel collega’s staan er wel anders in, die klagen continu. Die zeuren om te zeuren. Maar dat hou je.”

“Ik heb ook weleens meegemaakt dat ik dacht ‘ik had wel iets meer verwacht’, maar over het algemeen word je goed gehoord.”

Maar zoals ook uit de vragenlijst naar voren kwam, hebben de geïnterviewde professionals minder vertrouwen in andere organisaties; vaak weten ze niet goed bij wie ze een knellende situatie moeten melden of hebben het idee dat er uiteindelijk weinig gebeurt of verandert.

“Interne problemen aankaarten is veel makkelijker dan externe problemen aankaarten. Het is niet altijd duidelijk waar je dit moet aankaarten, en dan heb je er ook weinig vertrouwen in dat er iets mee wordt gedaan.”

Professionals minder geneigd tot agenderen als vertrouwen goede opvolging laag is

Ook wordt er aangegeven dat wanneer opgemerkt wordt dat er niks met signalen wordt gedaan, dit het vertrouwen vermindert en professionals minder geneigd zijn om de volgende keer knellende situaties aan te geven, omdat er niks mee gedaan kan worden.

“Als je op een gegeven moment merkt dat iets geen resultaat oplevert, dan stop je er mee om het te delen. Dan word je soms ook als zeur ervaren als je er in door zou gaan.”

Daarnaast merkt een geïnterviewde professional op dat naarmate iemand zelf meer invloed heeft, diegene er doorgaans ook meer vertrouwen in heeft dat een knellende situatie wordt opgelost. Meer ervaren collega’s, of collega’s die al langere tijd in een organisatie werken, weten vaak ook beter dan minder ervaren of nieuwere collega’s welke wegen zij het beste kunnen bewandelen om tot oplossingen te komen.

6.6 Perspectief stakeholders: reflectie

Om de bevindingen uit de enquête en de verdiepende interviews met professionals te toetsen, zijn enkele stakeholders gevraagd hierop te reflecteren. Het gaat om enkele leidinggevenden, de wethouder en een KOT-geduceerde.

Behoeft professionals aan ruimte én kaders herkenbaar, scholing belangrijk

De tweeledige behoefte van professionals aan ruimte om maatwerk te kunnen bieden enerzijds, en de behoefte aan duidelijke kaders waarbinnen dit moet en kan gebeuren anderzijds, wordt breed herkend door stakeholders. Zij geven aan duidelijke verschillen te zien tussen professionals als het gaat om de kennis die zij hebben van afwijkingmogelijkheden om maatwerk te bieden maar ook wat betreft de mate waarin maatwerkmogelijkheden worden benut. Mensen die er wat langer werken hebben doorgaans wat meer vertrouwen in hun eigen kunnen. Sommigen wijzen in dit kader op het belang van opleiding en scholing. Zo worden alle buurtteammedewerkers geschoold in de Amsterdamse Maatwerkmethode.

“Ik wil de signalen krijgen wanneer een professional de problemen niet kan oplossen en buikpijn heeft.” Ik mij ervan bewust dat dat vraagt veel van de uitvoerders en dat is niet makkelijk. Maar het is volgens mij de enige weg. Training en scholing is hierbij heel belangrijk. Net als intervisie in een veilige omgeving.” (Wethouder)

Een ander stelt dat er te weinig scholing en coaching plaatsvindt binnen de gemeente Amsterdam. Coaching is volgens hen belangrijk omdat er onder professionals ook angst kan bestaan om te worden ‘afgerekend’ op een ‘verkeerde beslissing’ (dus, afwijken terwijl dit niet had gemogen). Er wordt namelijk doorgaans wél gekeken of er terecht is afgeweken, maar zelden wordt gekeken of er wellicht onterecht niet is afgeweken. In dit licht wordt gewezen op het belang van ‘moreel beraad’ met collega’s. Een ander wijst op het belang van kaders omdat te veel ruimte ongelijkheid in de hand werkt, aangezien er grote verschillen kunnen zijn in het oordeelsvermogen van professionals.

Sommige stakeholders zijn van mening dat professionals gemiddeld genomen te weinig lef tonen en vaker zouden moeten durven om maatwerk te leveren. Als voorbeeld wordt de aanvraag van de energietoeslag genoemd: veel Amsterdammers hebben de energietoeslag aangevraagd. Omdat niet iedere aanvraag op korte termijn in behandeling kan worden genomen, is er een speciaal mailadres gemaakt voor professionals waar zij naartoe kunnen mailen om aan te geven dat een bepaald huishouden voorrang zou moeten krijgen. Dit mailadres wordt echter slechts mondjesmaat gebruikt door professionals. Anderen stellen dat zij vinden dat er soms te veel verantwoordelijkheid bij professionals wordt gelegd als het gaat om het bieden van maatwerk om knellende situaties te voorkomen. Zij stellen dat professionals afwegingskaders nodig hebben, al verschilt het hierbij tussen professionals hoeveel kaders zij nodig hebben.

“Als je het moet hebben van het lef van professionals, dan deugt het systeem niet. Soms nemen professionals enorme risico’s om af te wijken van de regels. Als ze dan een beetje pech hebben, dan krijgen zij ook nog op hun kop van de leidinggevende. Dat mag je gewoon niet verwachten van een professional.” (Leidinggevende)

Ook wordt opgemerkt dat professionals nu veelal moeten verantwoorden waarom zij afwijken van beleid en niet wanneer zij dit niet doen, terwijl dat wellicht wel mogelijk was binnen de kaders. Zo stelt de wethouder in dit licht:

“Professionals hoeven zich doorgaans niet te verantwoorden wanneer ze niet afwijken. Dat draagt bij aan het vermijden van maatwerkoplossingen buiten de vastgestelde regels en protocollen.” (Wethouder)

Aandacht voor structurele knelpunten, ook ruimte voor verbetering

In algemene zin merken stakeholders op dat er binnen de gemeente Amsterdam op verschillende manieren aandacht is voor het signaleren van (structurele) knelpunten: binnen casuïstiekbesprekingen, een moreel beraad, de Amsterdamse Maatwerkmethode of vanuit de Omgekeerde Toets. Casuïstiekbesprekingen worden gezien als een cruciaal element in de transitie naar meer integraal werken. Door een vraagstuk vanuit verschillende invalshoeken te analyseren, komen nieuwe inzichten en gezichtspunten naar voren. De mate waarin casuïstiekbesprekingen op een gestructureerde en systematische manier plaatsvinden verschilt tussen teams. Vanuit de Amsterdamse Maatwerkmethode worden teamleiders opgeleid als procesbegeleider. Daarnaast worden (buurtteam)professionals verdiepend getraind in de Amsterdamse Maatwerkmethode. Ook zien sommigen ruimte voor verbetering als het gaat om het herkennen van structurele knelpunten.

“Er zit echt een meerwaarde in gezamenlijk naar dingen kijken. Daar leer je juist van, dan zie je ook sneller of er bepaalde structurele problemen zijn. We verplichten mensen ook om hierbij aanwezig te zijn.” (Leidinggevende)

“We hebben de Amsterdamse Maatwerk Methode en de Omgekeerde Toets. Daar werken we ook vanuit ‘de bedoeling’ en ik vind dat we daar ook wel redelijk systematisch naar knelpunten kijken. Al wil dat natuurlijk niet zeggen dat iedereen daar ook zo naar handelt...” (Leidinggevende)

“Wordt er genoeg gedaan aan patroonherkenning, zodat individuele signalen op een geaggregeerd niveau samen komen en herkend worden als iets ‘systemisch’? Waarschijnlijk niet altijd. (...) En dan speelt natuurlijk ook nog de vraag ‘willen we de patronen zien?’. Je moet het patroon namelijk wel willen zien om het te kunnen zien. We hebben een nar nodig die ons een spiegel blijft voorhouden.” (Wethouder)

Er worden ook kanttekeningen geplaatst bij de manier waarop casuïstiekbesprekingen in de praktijk uitwerken. Zo wordt gesteld dat het veel tijd kost maar het in de praktijk niet altijd even effectief is. De focus ligt dan tijdens de bespreking op een select thema, waardoor de bespreking voor een deel van de aanwezigen niet relevant is. Dit maakt bijvoorbeeld dat professionals verzuimen bij dergelijke overleggen. Daarnaast maakt de hoge werkdruk dat afstemming met andere beroepsgroepen over het signaleren van knellende situaties minder vaak plaatsvindt dan wenselijk wordt geacht.

“Wil je echt een omslag maken, dan moet je echt wel meer ruimte krijgen dan af en toe een casuïstiekoverlegje te doen. Vanuit de Amsterdamse Maatwerkmethode spreken we af dat we 1 keer in de week af dat we intervisie doen, maar in de praktijk verzuimen collega’s vaak en dan haken ze niet aan ‘ik sla deze week over’ of mensen hebben geen casus om te bespreken en voor je het weet raak je dat weer kwijt.” (Leidinggevende)

“Sociaal raadslieden werken heel effectief op landelijk niveau. We willen eens in de zoveel tijd met sociaal raadslieden zitten in een stedelijk overleg. Dat doen we nu wel maar te weinig systematisch. Maar uiteindelijk is het wel een capaciteitsvraagstuk.” (Leidinggevende)

Ook maakt de waan van de dag dat casuïstiekbesprekingen in de praktijk soms anders uitwerken dan oorspronkelijk beoogt, waardoor er bijvoorbeeld vaak te weinig aandacht is voor het signaleren én oplossen van structureel knellende situaties. Hierdoor blijven sommige situaties aangemerkt als ‘maatwerk’, terwijl er in feite een aanpassing van de wet- en regelgeving nodig zou zijn.

“Casuïstiekbesprekingen blijken in de praktijk toch anders dan in de theorie. Het is nog wat rommelig, al zie ik wel ontwikkelingen. Alledaagse hectiek domineert waardoor we in praktijk nog onvoldoende aandacht hebben voor signaleren van structurele knelpunten.” (Leidinggevende)

“De Participatiewet zou ieder jaar een veegactie moeten hebben. Gewoon kijken wat er technisch niet klopt en het dan verbeteren. (...) Als je je beleid en uitvoeringsregels goed onderhoud, dan maak je maatwerk steeds kleiner, omdat regelgeving veel beter voorziet in maatwerk.” (Leidinggevende)

Een eenzijdige teamsamenstelling en hoge werkdruk kunnen daarnaast maken dat er te weinig ruimte is voor tegengeluid binnen casuïstiekbesprekingen.

“Je moet een kritische massa om je heen verzamelen, in iedere organisatie. Daarom vind ik organen als de OR, cliëntadvies – en inspiratieraad heel belangrijk. Maar ook in m’n eigen team wil ik mensen hebben die anders denken dan ik. Iedereen moet dat willen. Je hebt gewoon blinde vlekken. Dat is best wel zoeken, zeker als de werkdruk hoog is.” (Leidinggevende)

Naast casuïstiekbesprekingen worden ook andere ‘bronnen’ van signalen van knellende situaties genoemd. De wethouder spreekt in dit kader over een maandelijks afstemmingsmoment tussen beleid en uitvoering om op deze manier systematisch te kijken naar structurele knelpunten die zich voordoen. In dit kader wordt verder de Ombudsman Metropool Amsterdam genoemd. Daarnaast vindt er regelmatig afstemming plaats met bijvoorbeeld het Fonds Bijzondere Noden, Stichting Leergeld of Stichting Sina om te inventariseren welke knellende situaties, of ‘bijzondere uitzonderingen’ zij signaleren. Ook stelt één van de stakeholders dat er wordt geprobeerd te leren van klachten die binnen komen. Volgens de betreffende stakeholder staat deze vorm van analyse van knelpunten

onvoldoende op het netvlies van professionals, waardoor er deels ten onrechte het beeld ontstaat dat er te weinig wordt geleerd van structureel knellende situaties.

“Ik vind dat daar toch wel meer systeem achter zit dan mensen dat voorstellen. Wij hebben toch al jaren een vrij systematische analyse van klachten. Wij noemen dat de leercirkel: levert deze klacht een inzicht op waar we iets mee kunnen? Een deel van de klachten is natuurlijk ook niet terecht, of een fout van een individuele medewerker. Daar moet je dan wat mee in de opleiding van medewerkers als het structureel is.” (Leidinggevende)

Behoefte aan duidelijke opschaalroutes

Naast dat stakeholders herkennen dat het belangrijk is om binnen casuïstiekbesprekingen meer oog te hebben voor structurele knelpunten, wordt ook opgemerkt dat er geen vaste regels zijn voor wanneer een professional naar wie moet opschalen. Voor professionals is het volgens stakeholders niet altijd duidelijk en helder waar je welke boodschap moet adresseren. Ook wordt vastgesteld dat er onvoldoende wordt geleerd van de opbrengsten van casuïstiekbesprekingen en dat de inzichten uit casuïstiekbesprekingen onvoldoende worden ingebed in het reguliere werkproces.

“We kijken ook niet terug. Als een situatie is opgelost, wordt er niet een half jaar later gecheckt of dit wel zo effectief was als we beoogd hadden.” (Leidinggevende)

De geïnterviewde stakeholders merken ook op dat het signaleren, en met name het agenderen, van knellende situaties “een vak apart” is. Zo kent de gemeente Amsterdam ‘maatwerkcoaches’ die geschoold zijn om “een doorbraak te forceren”. Ook weten zij beter dan andere professionals wat de route richting beleid is om knellende situaties aan te kaarten. De wethouder merkt in dit kader op dat zij de indruk heeft dat signalen uit de uitvoering haar niet altijd bereiken. Dit heeft volgens haar deels te maken met de omvang van de gemeentelijke organisatie waardoor signalen ‘verloren’ kunnen gaan in één van de managementlagen. Ook voelen uitvoerend professionals volgens haar soms een drempel om signalen aan te kaarten.

“Stel er is een uitvoerder met buikpijn door een knellende situatie en iemand krijgt het binnen het team niet opgelost, dan wil ik dat weten. Maar dit soort signalen bereiken mij niet vaak genoeg denk ik. (...) Ik heb iedere week een soort open spreekuur waar ook professionals langs kunnen komen, maar daar komt nooit een professional.” (Wethouder)

Rol van politieke overwegingen bij signalering, agendering en opvolging wordt herkend

De geïnterviewde stakeholders herkennen de constatering van professionals dat de politieke kleur en wind in een gemeente invloed heeft op de manier waarop knellende situaties al dan niet worden opgevolgd. Het is volgens sommigen een politieke afweging om te bepalen waarmee de gemeente in de openbaarheid wil komen en waarmee niet. Deze politieke sensitiviteit maakt volgens één van de stakeholders ook of professionals succesvol zijn in het agenderen van knellende mechanismen.

“Het is een politiek gestuurd klimaat. Je moet wel het politieke spel mee kunnen spelen, en als je dat niet doet heb je toch snel de neiging om er buiten te vallen. Je kan dingen dan wel ergens signaleren, maar dat wordt van vaak niet zo opgepakt als je zou willen.” (Leidinggevende)

Eén van de geïnterviewde leidinggevenden merkt op dat de gemeente Amsterdam een belangrijke rol weggelegd ziet richting de landelijke politieke lobby als het gaat om het agenderen van knellende mechanismen. Juist vanuit die rol is het voor de gemeente van belang dat er goed zicht is op structurele knelpunten.

Opvolging knellende situaties: praktijk is weerbarstig

Over het algemeen stellen stakeholders dat in de praktijk niet altijd adequaat richting professionals wordt teruggekoppeld hoe er opvolging is gegeven aan een geagendeerd signaal. Dit heeft voor sommigen te maken met het ontbreken van een duidelijke werkwijze ten aanzien van het signaleren, agenderen, opvolgen en terugkoppelen van knellende situaties.

“Als iemand een signaal geeft, dan moet het uiteindelijk ook weer bij de melder terugkomen. Hier zou eigenlijk een werkwijze voor moeten komen.” (Leidinggevende)

Ook begrijpen stakeholders waarom het voor professionals soms voelt alsof er niets gebeurt met een aangekaart signaal. Volgens één van de stakeholders komt dit omdat afdelingen of organisaties te weinig vanuit het belang van de Amsterdammer kijken en te veel vanuit hun eigen belang, waardoor knelpunten soms niet worden opgepakt en opgelost. Ook de ‘bureaucratie’ die professionals soms ervaren als zij een knelpunten willen agenderen worden herkend door de stakeholders. Daarnaast wijzen stakeholders erop dat een groot deel van de knelpunten door andere organisaties worden veroorzaakt en het vaak lastig is daar als gemeente invloed op te hebben.

“Die ambtelijke molen is heel langzaam, maar er gebeurt wel wat. Als je je mond niet open trekt dan gebeurt er helemáál niks.” (Leidinggevende)

“Wij hebben bijvoorbeeld veel te maken met grote organisaties als de BD, UWV, SVB. Dat zijn best logge instituties. De mogelijkheid om hun agenda te beïnvloeden is vrij klein. Het lukt soms wel, maar dat kost veel tijd. En dan gebeurt ook niet op werkvloerniveau.” (Leidinggevende)

“Wat mij zelf ook vaak overkomt is dat ik denk ‘hoe kan dat nou dat het niet kan bij UWV?!’ En dan ga ik naar UWV en dan denk ik ook wel ‘oh ja, zit dat zo, dan snap ik het wel’. Maar dat koppel ik denk ik niet altijd goed terug naar de uitvoering. We hebben al veel moeite om mensen te informeren over ons eigen beleid.” (Leidinggevende)

6.7 Conclusies

Ervaren ruimte om maatwerk te bieden verschilt tussen groepen professionals

Allereerst kan worden geconcludeerd dat er grote verschillen bestaan tussen professionals in het sociaal domein in de mate waarin zij vinden dat bestaande landelijke wet- en regelgeving en lokale beleidsregels voldoende mogelijkheden bieden om maatwerk te leveren om het ontstaan van knellende situaties te voorkomen. In dit kader kan worden geconcludeerd dat een deel van de schuldhulpverleners het gemeentelijk kader als strikter ervaart dan dat uitvoerders van de Participatiewet het gemeentelijk kader omtrent werk en inkomen ervaren. Deze bevinding is te verklaren. Omdat de Participatiewet een vrij directief karakter heeft, biedt deze wet de gemeente relatief beperkte mogelijkheden om aanvullende kaders te stellen. Het is dan ook niet vreemd dat uitvoerders van de Participatiewet het gemeentelijk kader omtrent werk en inkomen als minder strikt ervaren. De restricties worden al vanuit de landelijke wet gesteld. Bij schuldhulpverlening is het omgekeerde het geval; de Wgs is een kader wet die weinig directieven bevat. De richtinggevende kaders voor de uitvoering komen bij schuldhulpverlening dan ook vanuit de gemeente en/of de uitvoeringsorganisaties. In dat verband is het niet vreemd dat schuldhulpverleners de gemeentelijke kaders als strikter ervaren. Wel kan in algemene zin worden gesteld dat wanneer professionals minder mogelijkheden ervaren om maatwerk te bieden, de kans groter is dat er knellende situaties voor de inwoner ontstaan.

Deel professionals onvoldoende bekend met discretionaire ruimte om maatwerk te bieden

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat een deel van de professionals onvoldoende bekend is met de mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt om af te wijken en maatwerk te kunnen bieden. Bijna één vijfde van de professionals geeft namelijk aan niet te weten welke mogelijkheden de Awb biedt om maatwerk te leveren, terwijl de Awb juridische mogelijkheden biedt om maatwerk te bieden. Wanneer uitvoerende professionals onvoldoende bekend zijn met juridische afwijkingsmogelijkheden, kunnen er knellende situaties ontstaan die wellicht voorkomen hadden kunnen worden.

Uitvoerders Participatiewet bespreken knellende situatie het vaakst met leidinggevende

Verschillende groepen professionals gaan daarnaast anders om met het signaleren en agenderen van knellende situaties. Geconcludeerd wordt dat uitvoerders van de Participatiewet knellende situaties aanzienlijk vaker dan andere groepen professionals met hun leidinggevende bespreken. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de Participatiewet over het algemeen genomen veel verschillende bepalingen kent en er strikte regels bestaan ten aanzien van sanctionering. Mogelijk vraagt dit voor uitvoerders van de Participatiewet vaker om afstemming met de leidinggevende dan bij de andere groepen professionals in het sociaal domein.

Casuïstiekbesprekingen te veel gericht op individuele casussen

Verder kan worden geconcludeerd dat casuïstiekbesprekingen een belangrijke manier zijn voor professionals om knellende situaties te signaleren en te agenderen. Door met collega's

complexe casussen uit te wisselen kan worden geconstateerd of er wellicht sprake is van een structureel knelpunt. Ook kan worden geconcludeerd dat er tussen teams veel verschillen bestaan in de wijze waarop casuïstiekbesprekingen worden vormgegeven, waarbij het ene team casuïstiekbesprekingen meer systematisch en grondiger aanpakt dan het andere team waarbij casussen ter plekke worden geïntroduceerd en het aan de individuele professional is wat zij uit de bespreking 'meenemen'. In algemene zin ligt de focus in casuïstiekbesprekingen meer op individuele casussen dan op het signaleren van structurele knelpunten. Dit is een gemiste kans, omdat zo onvoldoende zicht bestaat op de structurele knelpunten die mogelijk hogerop zouden kunnen worden aangekaart en mogelijk worden opgelost.

Weinig vertrouwen in opvolging signalen

Een groot deel van de professionals geeft aan dat er wel geluisterd wordt vanuit de organisatie, maar dat dat nog niet betekent dat er ook voldoende mee gedaan wordt. Zo heeft een derde er vertrouwen in dat er iets met een signaal wordt gedaan als je een knellend mechanisme of knellende situatie aankaart, een derde heeft dit vertrouwen niet en is de overige groep neutraal. Dit maakt ook dat zij het gevoel hebben dat het signaleren en agenderen van knellende situaties minder wordt gewaardeerd.

Opvolging van (eerdere) signalen bepaalt toekomstig handelen professionals bij knellende situaties

Hoewel het merendeel van de professionals het gevoel heeft dat hun leidinggevende het waardeert wanneer zij knellende situaties aankaarten, kan worden geconcludeerd dat zij minder waardering ervaren vanuit 'de gemeente'. Met 'de gemeente' bedoelen professionals veelal alle lagen boven de direct leidinggevende; dus het hoger management, de gemeenteraad en wethouders. Dit lijkt erop te duiden dat 'meer afstand' gepaard gaat met 'minder vertrouwen'. Een belangrijke conclusie is dat de mate waarin professionals ervaren dat knelpunten goed worden opgepakt, en worden opgelost, invloed heeft op de mate waarin zij ervaren dat het signaleren en agenderen van knellende situaties wordt gewaardeerd.

Hierbij zijn drie zaken opvallend:

- Verschillen tussen professionals in loondienst en professionals werkzaam bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners t.a.v. ervaren waardering gemeente rondom signalering en agendering knellende situaties. Ten eerste ervaren ambtenaren in loondienst bij de gemeente vaker dan professionals die werken in opdracht van de gemeente dat de gemeente het waardeert als knellende situaties worden aangekaart. Hierdoor blijft een deel van de gesignaleerde knelpunten mogelijk buiten beeld. Hierbij speelt de afstand (ook in termen van managementlagen) tot het gemeentelijk bestuur waarschijnlijk ook een rol.
- Knellende wet- en regelgeving staat oplossingen in de weg. Ten tweede is het volgens veel professionals (zowel wel ambtenaren als niet-ambtenaren) geen kwestie van 'onwil' dat knelpunten niet worden opgelost, maar staat knellende wet- en regelgeving oplossingen in de weg. Velen lijken knelpunten in wet- en regelgeving als een gegeven te beschouwen waar 'niets aan te doen' is. Dit is een risico, omdat zij hierdoor mogelijk besluiten knellende situaties in wet- en regelgeving niet op te schalen, waardoor het knelpunt niet op de (politieke) agenda belandt.

- Politieke overwegingen spelen rol bij agendering en opvolging knellende situaties. Daarnaast geven professionals aan dat politieke overwegingen soms ook een rol lijken te spelen bij het wel of niet aankaarten of opschalen van bepaalde knellende situaties. Het is politiek gezien dan juist wel of juist niet haalbaar of 'interessant' om te acteren op een bepaald signaal. Hierdoor bestaat het risico dat het wel of niet melden van een knellende situatie uitsluitend wordt gedreven door politieke in plaats van een professionele afwegingen.

Vertrouwen van professionals in overheidsinstanties aangetast door KOT-affaire

Ten aanzien van de kinderopvangtoeslagaffaire valt op dat er in Amsterdam relatief veel professionals zijn die aangeven inwoners te zijn tegengekomen die in de periode voor de afhandeling van de KOT-affaire, dus vóór 2020, inwoners tegenkwamen die geconfronteerd waren met (onevenredig) hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag. Dit is in lijn met de verwachting aangezien Amsterdam één van gemeenten is met het hoogste aantal gedupeerden in de KOT-affaire. Ten aanzien van het signaleren van knellende situaties als gevolg van (onevenredig) hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen kan worden geconcludeerd dat de professionals die zagen of aanvoelden dat het 'niet pluis' was en constateerden dat er sprake was van een structureel knelpunt, destijds nergens gehoor hebben gevonden. Hierbij gaat het echter niet zozeer om de gemeente die geen gehoor gaf aan de signalen, maar met name de Belastingdienst/Toeslagen zelf. Bij veel van de professionals is door de toeslagenaffaire het vertrouwen in de Belastingdienst/Toeslagen, en soms ook in 'overheid' of in 'de rechtstaat', behoorlijk aangetast. Hoewel dit er bij een deel van hen toe heeft geleid dat zij tegenwoordig meer volhardend zijn in het agenderen van knellende situaties, kan het er ook toe leiden dat zij minder vertrouwen hebben dat een geagendeerde knellende situatie goed wordt opgevolgd.

Stakeholders: soms discrepantie tussen casuïstiekbesprekingen 'op papier' en in de praktijk

Over het algemeen herkennen de geïnterviewde stakeholders de bevindingen op basis van de enquête en de verdiepende interviews met professionals. Hierbij is de belangrijkste conclusie dat stakeholders een discrepantie constateren tussen de manier waarop casuïstiekbesprekingen idealiter plaatsvinden en de weerbarstige praktijk. Zo vinden casuïstiekbesprekingen in de praktijk door de dagelijkse hectiek niet altijd plaats, haken professionals af en is er niet altijd aandacht voor het structurele karakter van knelpunten. Ook zijn de opschaalroutes voor professionals niet altijd helder. Een duidelijk beschreven werkwijze zou hier volgens sommigen helpend zijn.

7. BEVINDINGEN GEMEENTE ALMERE

Dit hoofdstuk beschrijft de manier waarop professionals in het sociaal domein in Almere aankijken tegen, en wat hun ervaringen zijn met het signaleren en agenderen van knellende mechanismen. De rol van cultuur komt hierbij ook aan bod. Naast dat het in dit hoofdstuk gaat om knellende situaties in het algemeen, wordt ook beschreven in welke mate professionals te maken hebben gehad met inwoners die zijn geconfronteerd met (onevenredig) hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag. En hoe hebben zij hierbij gehandeld? Tot slot wordt ingegaan op de mogelijkheden die professionals zien om het signaleren en agenderen van knellende situaties in de toekomst te verbeteren.

De bevindingen zijn gebaseerd op de reacties van 74 professionals in de gemeente Almere die de vragenlijst hebben ingevuld, 8 diepte-interviews met professionals, en gesprekken met 10 stakeholders. Van de ondervraagden is iets meer dan de helft werkzaam bij de uitvoering van de Participatiewet (19% consultant inkomen, 23% consultant werk, 8% medewerker handhaving en 4% medewerker bezwaar & beroep), 12 professionals (16%) zijn schuldhelpverlener en 9 ondervraagden zijn werkzaam als sociaal raadslid of wijkteammedewerker. Van de ondervraagden is 62% in dienst van de gemeente zelf; 10% is gedetacheerd bij de gemeente en 28% werkt voor een organisatie die in opdracht van de gemeente werkt. Van de ondervraagden werkt 42% 3 jaar of korter voor/bij de gemeente, 18% tussen de 4 en 6 jaar en 41% 7 jaar of langer.

Dit hoofdstuk is thematisch opgebouwd, waarbij iedere paragraaf start met de bevindingen uit de online vragenlijst (zowel gesloten als open vragen), gevolgd door een beschrijving van de inzichten uit de verdiepende interviews. Vervolgens wordt op de bevindingen gereflecteerd vanuit het perspectief van stakeholders. Het hoofdstuk sluit af met een korte toelichting op de belangrijkste bevindingen.

Belangrijkste bevindingen op een rij

- Een deel van de uitvoerders Participatiewet is onvoldoende bekend met discretionaire ruimte om maatwerk te bieden
- Casuïstiekbesprekingen zijn te veel gericht op individuele casussen
- Structureel knellende situaties of het afwijken van beleid worden besproken met de leidinggevende
- Beperkt vertrouwen in goede opvolging signalen
- Opvolging van (eerdere) signalen bepaalt toekomstig handelen van professionals bij knellende situaties
 - Verschillen tussen professionals in loondienst (ambtenaren) en professionals werkzaam bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners t.a.v. ervaren waardering gemeente rondom signalering en agendering knellende situaties
 - Uitvoerders Participatiewet ervaren meer waardering dan schuldhelpverleners en buurtteammedewerkers
 - Opvolging knellende situatie strandt vaak elders in de organisatie
 - Politieke overwegingen spelen een rol bij de agendering en opvolging knellende situaties
 - Onduidelijkheid over opvolging signalen

- Stakeholders: casuïstiekbesprekingen waardevol 'onder voorwaarden'
- Perspectief KOT-gedupeerden: aannames en vooroordelen staan het oplossen van knellende situaties in de weg

7.1 Maatwerk bieden? Ervaren mogelijkheden binnen bestaande wet- en regelgeving

Voordat een professional besluit een knellende situatie te agenderen, kan eerst worden nagegaan of de situatie kan worden verholpen of opgelost door het bieden van maatwerk. Daarom is het van belang te weten of professionals voldoende mogelijkheden ervaren om maatwerk te bieden. Afhankelijk van de rol die de ondervraagde heeft binnen het sociaal domein, kregen de ondervraagden twee of meer stellingen voorgelegd over de ruimte die zij binnen de bestaande wetgeving zien om maatwerk toe te passen, om zo knellende situaties te voorkomen ¹. Gezien het beperkte aantal schuldhulpverleners en Wmo-medewerkers dat onderstaande vragen heeft kunnen beantwoorden, kijken we alleen naar de reacties van de medewerkers Werk & Inkomen.

Uitvoerders Participatiewet ervaren voldoende maatwerkmogelijkheden maar deel onbekend met ruimte die Awb biedt

Tabel 10 geeft weer dat de medewerkers Werk & Inkomen zelf aangeven voldoende beeld te hebben over de mogelijkheden die de Participatiewet en het gemeentelijke beleidsplan bieden om maatwerk te leveren om knellende mechanismen te voorkomen. Net iets minder dan de helft ervaart dat de geldende wet- en regelgeving en beleidsregels voldoende mogelijkheden bieden om maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen. Zo'n 1 op de 6 stelt dat wet- en regelgeving hiertoe onvoldoende mogelijkheden biedt. De mogelijkheden binnen de Awb zijn minder bekend; 17% is hier niet van op de hoogte.

De groep die 'neutraal' heeft geantwoord is met 33% tot 44% behoorlijk groot. 'Neutraal' kan betekenen dat de wet- en regelgeving/beleidsregels soms wel maar soms ook niet voldoende mogelijkheden bieden. Het kan er echter ook op duiden dat men het niet goed weet.

¹ De 1e drie stellingen zijn beantwoord door medewerkers Werk & Inkomen (n=36); de volgende drie stellingen door schuldhulpverleners (n=5) en de laatste twee door Wmo-medewerkers (n=4). De Sociaal Raadslieden en de wijk/ buurtteam-medewerkers hoefden geen van de stellingen te beantwoorden. Een deel van de schuldhulpverleners heeft bovenstaande vragen niet gekregen.

Tabel 10 Mate waarin wet- en regelgeving ruimte biedt om maatwerk te leveren (% dat het (on)eens is met onderstaande stellingen)

	(Helemaal) mee eens	Neutraal	(Helemaal) oneens	Weet niet
De Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om daarmee knellende situaties te voorkomen (n=36)	33%	44%	6%	17%
De Participatiewet biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=36)	47%	36%	14%	3%
Het gemeentelijke beleidsplan of de beleidsregels werk en inkomen biedt mij voldoende mogelijkheden en handvatten maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=36)	47%	33%	17%	3%
Het gemeentelijk beleidsplan of de beleidsregels schuldhulpverlening biedt mij voldoende mogelijkheden en handvatten maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=5)	40%	20%	20%	20%
De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=5)	40%	20%	20%	20%
De NVVK-modules bieden mij voldoende mogelijkheden en handvatten maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=5)	40%	40%	0%	20%
De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=4)	50%	50%	0%	0%
Het gemeentelijke beleidsplan Wmo biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=4)	50%	25%	0%	25%

Over het algemeen ervaren de geïnterviewde professionals ruimte om maatwerk te leveren. Volgens sommigen – die werkervaring bij verschillende gemeenten hebben – zijn er verschillen tussen gemeenten wat betreft de ervaren ruimte voor maatwerk door professionals. Zo is de ene gemeente “strikter” in het interpreteren van wet- en regelgeving dan de andere gemeente. Verder geldt dat wanneer professionals zich veiliger voelen in een organisatie en het gevoel hebben dat hun leidinggevende achter hen staat, zij meer geneigd zijn om af te wijken van wet- en regelgeving wanneer zij dit nodig achten.

“In principe is er wel genoeg ruimte voor maatwerk, maar het is wel de kunst om de regels te ‘omzeilen’. Daarmee bedoel ik dat je toch gaat kijken naar oplossingen voor mensen ondanks de regels.”

“Ik heb ook bij een andere gemeente gewerkt, daar was het zo druk en had ik geen rugdekking van leidinggevende, dus dan ga je niet afwijken van de regels als je je niet veilig voelt in een organisatie. Hier heb ik dat veel minder en voel ik me veiliger.”

7.2 Handelen bij en agenderen van een knellende situatie

Handelen en agenderen knellende situaties in het algemeen

Professionals agenderen knellende situatie vooral bij collega, in casuïstiekbespreking of daar waar knelpunt ontstaat. De meeste ondervraagden bespreken een knellende situatie met een directe collega als zij een dergelijke situatie signaleren. Zes op de tien benoemt dat zij knellende situaties (ook) inbrengen bij een casuïstiekbespreking, zo laat tabel 11 zien. Daarbij zijn er geen duidelijke verschillen in ondernomen acties tussen medewerkers Werk & Inkomen, schuldhulpverleners en sociaal raadslieden/wijkteammedewerkers.

Tabel 11 Toegepaste handelingsmogelijkheden bij het signaleren van knellende mechanismen of situaties (meerdere antwoorden mogelijk; n = 74)

De situatie bespreken met een directe collega	84%
Contact opnemen met de afdeling of organisatie waar de knellende situatie is ontstaan	73%
De casus inbrengen bij een casuïstiekbespreking/intervisie	61%
Extra goed communiceren met deze inwoners	57%
De situatie bespreken met mijn leidinggevende	57%
Inwoners adviseren juridische hulp in te schakelen	51%
Nagaan of discretionaire ruimte gebruikt kan worden om het knelpunt weg te nemen	38%
Wet- en regelgeving als argumentatie gebruiken waarom knelpunt niet weggenomen kan worden	30%
De wet- en regelgeving negeren/omzeilen	14%
Contact opnemen met een beroeps- of brancheorganisatie	12%

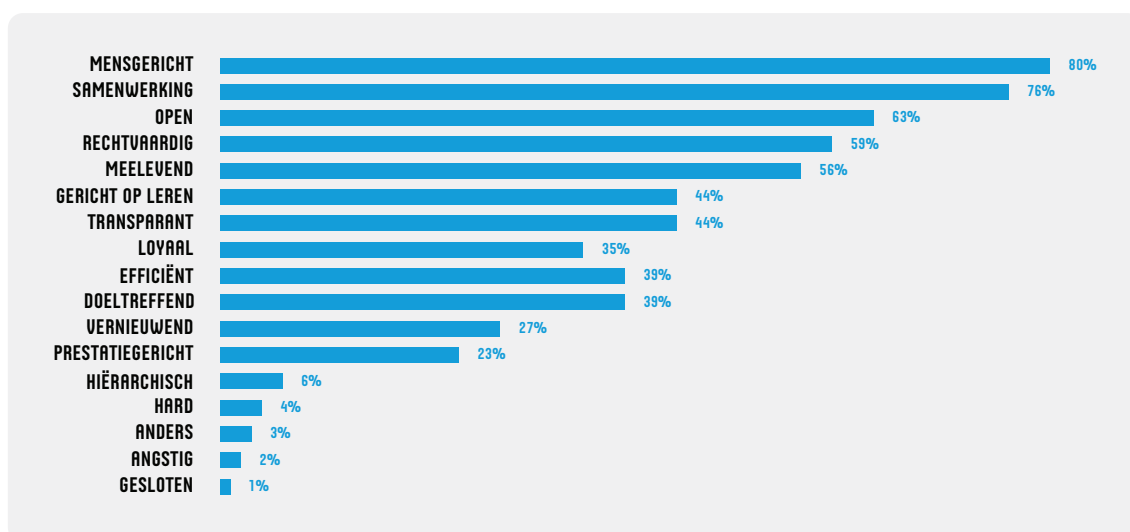
In aanvulling op de genoemde handelingsperspectieven uit de vragenlijst, geven veel professionals aan dat zij proberen inwoners extra te informeren en hen van advies te voorzien wanneer ze een knellende situatie signaleren. Een enkeling geeft aan de Omgekeerde Toets¹ te hebben toegepast.

Manier van handelen bij knellende situaties past bij geschetste cultuur

Het onderling bespreken van situaties past in de cultuur die de ondervraagde professionals schetsen. Gezien figuur 9, lijken de teams binnen het sociaal domein van de gemeente Almere mensgericht en open, waarin samenwerking centraal staat. Mechanismen of situaties (meerdere antwoorden mogelijk; n = 74)

¹ De Omgekeerde Toets is een methodiek van Stimulansz. Het is bedoeld om professionals in het sociaal domein te ondersteunen om maatwerk zonder willekeur te leveren. Het is een domein-overstijgende aanpak voor integraal werken binnen de gemeente of tussen gemeente en ketenpartners.

Figuur 9 Omschrijving van de manier waarop men de cultuur ervaart binnen het team/de afdeling waar men werkt (meerdere antwoorden mogelijk; n=73)



Omdat het bespreken van casussen met collega's, een leidinggevende of tijdens een casuïstiekbespreking veelgenoemde manieren zijn om knellende situaties aan te kaarten (zie tabel 9), is geprobeerd in de interviews een beter beeld te krijgen van de manier waarop dat in de praktijk gebeurt.

Complexe casussen dagelijks besproken met collega's

De geïnterviewde professionals in Almere variëren van maatschappelijk werkers tot schuldhelpverleners, uitvoerders Participatiewet en sociaal raadslieden. Ondanks dat velen van hen aangeven op dagelijkse basis met collega's te sparren of knellende situaties te bespreken, stelt de één dat het hierbij vooral gaat om individuele casussen, terwijl de ander aangeeft dat ook wordt gekeken naar meer structurele knelpunten.

“Als je veel bespreekt, ga je ook signalen herkennen. We praten zowel over individuele casussen als over structurele zaken, bijv. wetswijzigingen en de invloed die dat heeft over klanten.”

Verschillende geïnterviewde professionals geven aan het prettig te vinden om met collega's te overleggen omdat de wet- en regelgeving regelmatig verandert. Hierdoor is niet altijd duidelijk wat er wel en niet 'moet' en 'mag'. Ook geven enkelen aan dat het niet altijd helder is wat de route is op het moment dat zij tegen een knellende situatie aanlopen; mede daarom waarderen verschillende professionals overleg met hun collega's om hierover te kunnen afstemmen.

Een enkeling stelt direct op te schalen naar een beleidsmedewerker, sociaal raadslieden of de ombudsman op het moment dat een casus vastloopt.

“Ik zoek meestal zelf een work around en neem contact op met een beleidsadviseur van de gemeente of een ombudsman. Ik ben zelf een roepende in de woestijn dat dingen moeten opgeschaald worden. Ik probeer zelf te kijken naar hoe ik binnen de wetgeving toch iets voor een klant kan betekenen, anders verwijst ik door naar een sociaal raadslid.”

Structureel knellende situaties besproken met leidinggevende of bij afwijking van beleid

Of de geïnterviewden ervoor kiezen een knellende situatie ook met hun leidinggevende te bespreken, verschilt per persoon. Toch valt in algemene zin op dat de meeste professionals ervoor kiezen op te schalen naar hun leidinggevende als zij merken dat een bepaald knelpunt vaker terugkomt en dus een structureel karakter lijkt te hebben.

“Als je merkt dat problemen vaker voorkomen en dat het niet om 1 klant gaat maar dat je een patroon ziet.”

Ook kiezen verschillende geïnterviewden ervoor hun leidinggevende erbij te betrekken op het moment dat zij willen afwijken van de wet- en regelgeving of de beleidsregels.

“Als ik iets ga doen wat onorthodox is, dan vraag ik toestemming aan mijn leidinggevende.”

Er zijn echter ook professionals die aangeven complexe of knellende casussen zelden met hun leidinggevende te bespreken, omdat de leidinggevende inhoudelijk meer op afstand staat. Zij kiezen er dan voor de situatie met een meer ervaren collega te bespreken.

Invulling casuïstiekbesprekingen verschilt sterk tussen teams

De manier waarop casussen onderling worden besproken, varieert sterk per team of afdeling. Zo geeft één van de geïnterviewde professionals aan een wekelijkse casuïstiekbespreking te hebben waarbij professionals verplicht aanwezig dienen te zijn. Enkele anderen stellen dat eventuele complexe of knellende casussen kunnen worden ingebracht bij een wekelijks team- of afdelingsoverleg. Aanwezigheid is veelal niet verplicht, maar er wordt wel “verwacht dat iedereen aansluit”. Een ander geeft aan dat casussen worden besproken tijdens een tweewekelijks casuoverleg. Sommigen benoemen dat het primair gaat om het bespreken van individuele casussen, zonder dat er wordt gekeken of er wellicht sprake van een meer structureel knelpunt. Anderen geven aan dat casussen indien nodig worden opgeschaald; in dat geval brengt de leidinggevende de betreffende casus bijvoorbeeld in bij een teamoverstijgend- of managementoverleg. Een enkeling geeft dat er zelden individuele casussen worden besproken.

In zijn algemeenheid geldt er niet een vast ‘format’ voor het bespreken van casussen maar heeft de bespreking een meer informeel karakter; vaak kunnen professionals een casus inbrengen en deze toelichten, waarna de casus met anderen wordt besproken. Veelal is het aan de individuele professionals zelf wat zij uit deze bijeenkomsten ‘meenemen’.

“Wij hebben een wekelijkse casuïstiekoverleg. (...). Dit was lange tijd niet verplicht, inmiddels wel. Dit overleg is vrij informeel, niet volgens officiële casuïstiekregels. Iedereen kan een casus inbrengen.”

Een enkeling geeft echter aan dat er wel een vaste werkwijze geldt voor het bespreken van casuïstiek, waarbij de casussen moeten worden voorbereid en waarbij is afgesproken hoe de afhandeling van een casus plaatsvindt.

“Wij hebben intervisie-overleggen. Dat is in groepjes met verschillende disciplines. Per keer brengt iemand een casus in. Dit wordt van tevoren rondgestuurd. De uitkomsten neemt de vraagsteller dan mee.

Een enkeling heeft ervaring met teamoverstijgende casuïstiekbespreking. Hoewel dergelijke besprekingen een goede manier kunnen zijn om structurele te signaleren en agenderen omdat er professionals vanuit verschillende hoeken aanwezig zijn, gaf deze persoon aan het juist lastig te vinden dat er verschillende perspectieven vertegenwoordigd waren. Ook maakte de tijdsdruk dat casussen niet grondig konden worden besproken.

“Er was geen hele duidelijke structuur hiervoor [de casuïstiekbespreking], dat vond ik best wel lastig. Iedereen dacht vanuit verschillende perspectieven en iedereen werkt anders. Dat is best ingewikkeld. Dit ging ook met name om individuele casussen. Het moest allemaal snel en je moet dan in relatief korte tijd een casus afhandelen.”

Handelen en agenderen (onevenredig) hoge terugvorderingen kinderopvangtoeslag

Op de vraag aan de ondervraagden die in het verleden – voordat de kinderopvangtoeslagaffaire landelijk als kinderopvangtoeslagaffaire bekend was – te maken hebben gehad met inwoners die hoge bedragen aan kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen (n=39), wordt wisselend geantwoord, zo laat tabel 12 zien



Tabel 12 Ondernomen acties n.a.v. (onevenredig) hoge terugvorderingen kinderopvangtoeslag (meerdere antwoorden mogelijk; n=39)

De situatie bespreken met een directe collega	36%
Contact opnemen met de afdeling of organisatie waar de knellende situatie is ontstaan	33%
De casus inbrengen bij een casuïstiekbespreking/intervisie	33%
Extra goed communiceren met deze inwoners	31%
De situatie bespreken met mijn leidinggevende	21%
Inwoners adviseren juridische hulp in te schakelen	21%
Nagaan of discretionaire ruimte gebruikt kan worden om het knelpunt weg te nemen	18%
Wet- en regelgeving als argumentatie gebruiken waarom knelpunt niet weggenomen kan worden	18%
De wet- en regelgeving negeren/omzeilen	15%
Contact opnemen met een beroeps- of brancheorganisatie	3%

Tegenwerking vanuit Belastingdienst bij agendering

Deze groep professionals geeft zelf ook aan dat ze destijds doorverwezen hebben naar sociaal raadsliden en het Juridisch Loket. Soms zijn voorliggende voorzieningen aangevraagd, zoals het voedselloket of fondsen. Daarnaast hebben professionals gedupeerden naar eigen zeggen psychisch ondersteund, maar geven tegelijkertijd aan niet veel meer te kunnen hebben doen dan de bovenstaande dingen. Sommige professionals gaven ook aan op dat moment niet door te hebben gehad dat er sprake van een structureel probleem, en dat ze er toen vanuit gingen dat de vorderingen van de Belastingdienst terecht waren.

Op het moment dat de geïnterviewde professionals verder probeerden uit te zoeken wat de situatie was, ondervonden zij veel tegenwerking vanuit de Belastingdienst. En wanneer zij de casus probeerden 'op te schalen' of een inwoner doorverwezen naar bijvoorbeeld de ombudsman of de rechtsbijstand, liepen zij ook tegen muren op.

"Ik kon er niet achter komen of iets niet pluis was, het was meer een niet pluis-gevoel. 'Hoe kan dit nou, zulke grote terugvorderingen?' Maar alle vingers wezen naar m'n cliënt. Maar m'n client zei: 'Ik heb niks misdaan'. Maar ik kon geen oordeel vormen. Ik wilde m'n cliënt graag geloven, maar ik weet ook dat dit niet altijd klopt. Als ik het bij instanties ging navragen dan kreeg ik te horen dat mijn cliënt een fraudeur was. Dan liep ik met die cliënt vast. Ik kreeg nergens meer gehoor, niet bij schuldhulpverlening, niet bij de Belastingdienst. Ik had dan het gevoel dat ik cliënten in de steek moest laten. In totaal ging het om tussen de 5 of 10 cliënten, dat ik echt dacht 'hier is geen enkele ruimte meer'. Cliënten verdwenen dan gewoon uit beeld. Ik heb geen idee hoe het nu gaat met deze mensen."

“Letterlijk alle deuren waren dicht als je eenmaal als fraudeur was bestempeld. Als zelfs de ombudsman zegt dat iemand een fraudeur is, tja dan houdt het wel op.”

“Ik adviseerde mensen om bezwaar te maken en naar rechtsbijstand te gaan. Als die het vervolgens niet kunnen oplossen, dan kan ik het zeker niet.”

Politieke klimaat bepaalt omgang met KOT-gedupeerden

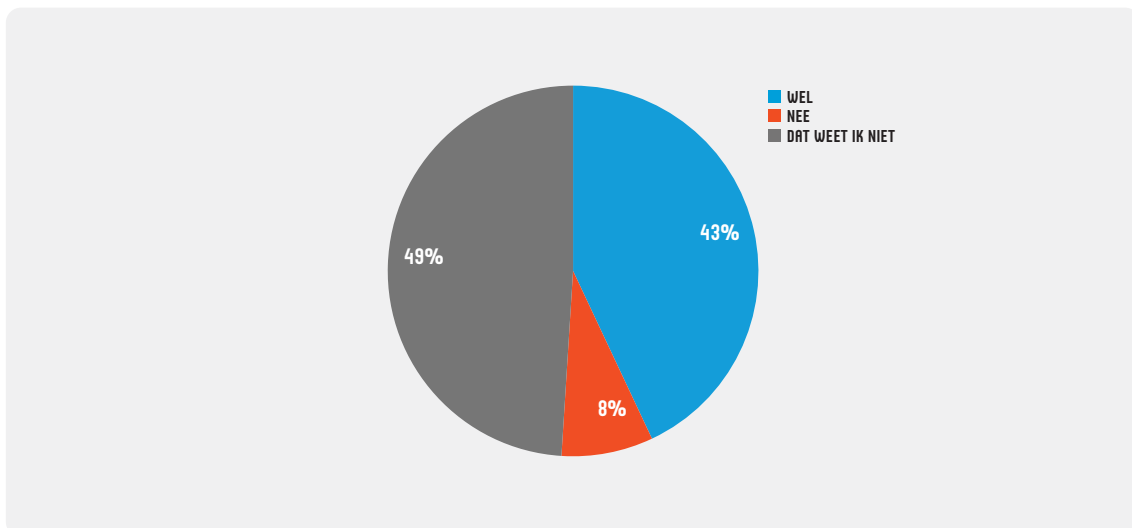
Het politieke klimaat speelt volgens verschillende van de geïnterviewde professionals een rol als het gaat om de manier waarop tegen wat nu de toeslagenaffaire heet wordt aangekeken. Eén van de professionals geeft aan destijds de knelpunten rondom toeslagen bij verschillende politieke partijen te hebben aangekaart, maar vond nergens gehoor. Deze persoon is destijds door de leidinggevende “op het matje geroepen” en is gevraagd “dit niet meer te doen”. Op dit moment kijken politieke partijen, ook in Almere, anders aan tegen de toeslagenaffaire. De wekelijkse ‘Q&A’ met de gemeente speciaal over de toeslagenaffaire wordt in dit kader gewaardeerd.

7.3 Werkwijze of beleid voor signaleren en agenderen

Bijna helft professionals weet niet of er beleid of werkwijze is

Bijna de helft weet niet of de gemeente Almere beleid of een werkwijze heeft voor het aankaarten van knellende situaties. Minder dan 1 op de 10 ondervraagden geeft expliciet aan dat hier geen beleid/werkwijze voor bestaat binnen de gemeente.

Figuur 10 In hoeverre er volgens de ondervraagden in de gemeente Almere beleid of een werkwijze is voor het aankaarten van knellende mechanismen of situaties (n=74)



Op één professional na geven alle geïnterviewde professionals aan dat er geen beleid bestaat voor het signaleren en agenderen van knellende situaties. Hiermee wordt meestal bedoeld dat dit niet ‘op papier is uitgeschreven’. Opvallend is dat voor de afwezigheid van ‘geschreven beleid’ uiteenlopende redenen worden genoemd:

“Voor zover ik weer is hier geen protocol voor. Ik denk dat mensen het voornamelijk bij de leidinggevende aankaarten. Ik denk dat dit protocol er niet is omdat men er vanuit gaat dat een probleem wel op te lossen is. We leggen ons misschien ook wel snel neer omdat dingen niet mogelijk zijn. Als het knelt omdat het niet mogelijk is, dan is dat nou eenmaal zo.”

“Er is geen vaste werkwijze. Ik denk dat dit is omdat de neiging er is om niet allemaal helemaal dicht te willen regelen. Je kan niet voor iedere uitzondering beleid maken.”

“Hier is geen beleid voor. Wij zijn uitvoerders van de wet. Er is wel beleid op de wet, maar wij hebben geen invloed op de wet of de letter van de wet. Er is wel een beleidsafdeling, maar die staan ver af van de uitvoering.”

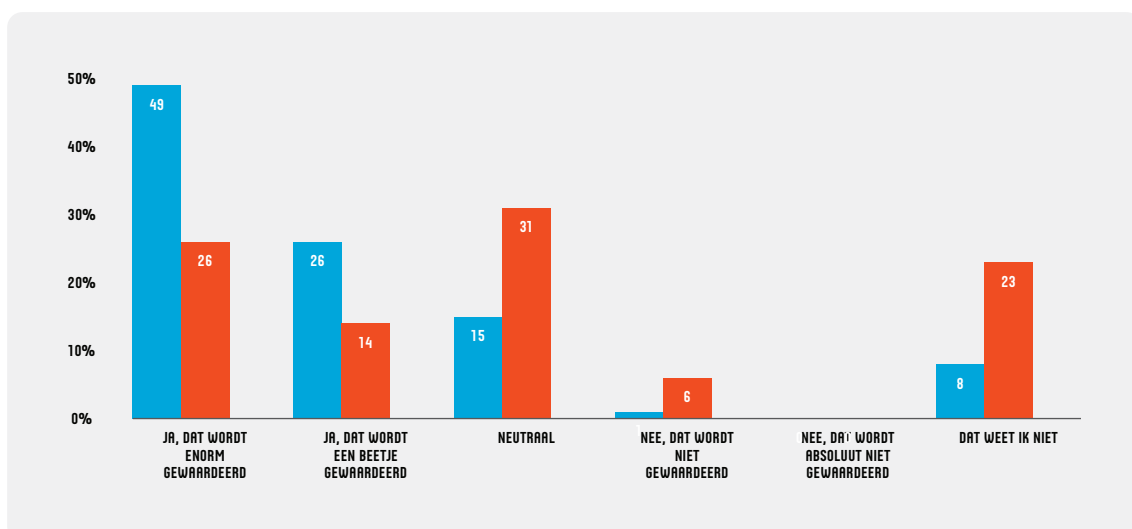
Sommigen geven echter aan dat er wel degelijk een vaste werkwijze is (zie ook de paragraaf over ‘casuïstiekbespreking’) waarbij dan vooral geldt dat complexe casussen worden besproken met collega’s en moeten worden opgeschaald naar de leidinggevende.

7.4 Waardering voor signaleren en agenderen knellende situaties

Professionals ervaren meer waardering vanuit leidinggevende dan vanuit gemeente

Het merendeel van de ondervraagde professionals geeft aan dat de gemeente en de leidinggevende het waarderen als zij knellende mechanismen signaleren en agenderen, zo blijkt uit figuur 11. Met name van leidinggevende ervaren de ondervraagden die waardering. Of de gemeente het waardeert is men minder van overtuigd. Zo geeft één op de vijf het niet te weten en nog eens één vijfde antwoordt neutraal op de vraag of het wordt gewaardeerd.

Figuur 11 In hoeverre de gemeente Almere en/of de leidinggevende het waardeert dat medewerkers knellende mechanismen of situaties aankaarten? (n=72)



Professionals in loondienst ervaren meer waardering gemeente

Opvallend is dat de geïnterviewde professionals die werkzaam zijn bij een gecontracteerde partij/subsidiepartner aanzienlijk kritischer zijn over de waardering van de gemeente ten aanzien van het signaleren en agenderen van knellende mechanismen of situaties dan de professionals die wél in loondienst zijn bij de gemeente. Deze eerste groep geeft aan het soms ook lastig te vinden dat zij regelmatig merken dat een knellende situatie door de gemeente wordt veroorzaakt, terwijl deze zelfde gemeente ook hun opdrachtgever is. Sommige ervaren hierdoor een drempel om een knellende situatie te agenderen.

“Bij de manager voel ik me zeker gehoord, maar als we rechtstreeks dingen bij de gemeente [hogerop] aankaarten heb ik niet de indruk dat dat gewaardeerd wordt. Ze nemen kritiek niet altijd van harte op.”

“Ik denk dat veel collega’s murw zijn en gewend zijn dat ze niks mee teweeg kunnen brengen.”

Ondanks dat de professionals die niet in loondienst zijn minder waardering voelen vanuit de gemeente dan ambtenaren, zegt een enkeling wel een verschuiving te zien vanuit de gemeente waarbij een meer oog is voor de inwoner en meer ruimte is voor maatwerk.

“Almere is in mijn ogen een redelijk rechtse gemeente, maar ze proberen wel echt te leren en te anticiperen. Ze proberen een stuk laagdrempeliger te zijn voor inwoners en meer maatwerk te leveren.”

Ambtenaren ervaren dus opmerkelijk meer waardering vanuit de gemeente. Al betekent dit niet dat de knellende situaties of mechanismen ook altijd verholpen of opgelost (kunnen) worden.

“Mijn leidinggevende denkt mee en probeert samen met mij een oplossing te vinden. Binnen de gemeente verschilt het wel per afdeling, de ene is wat stugger dan de andere.”

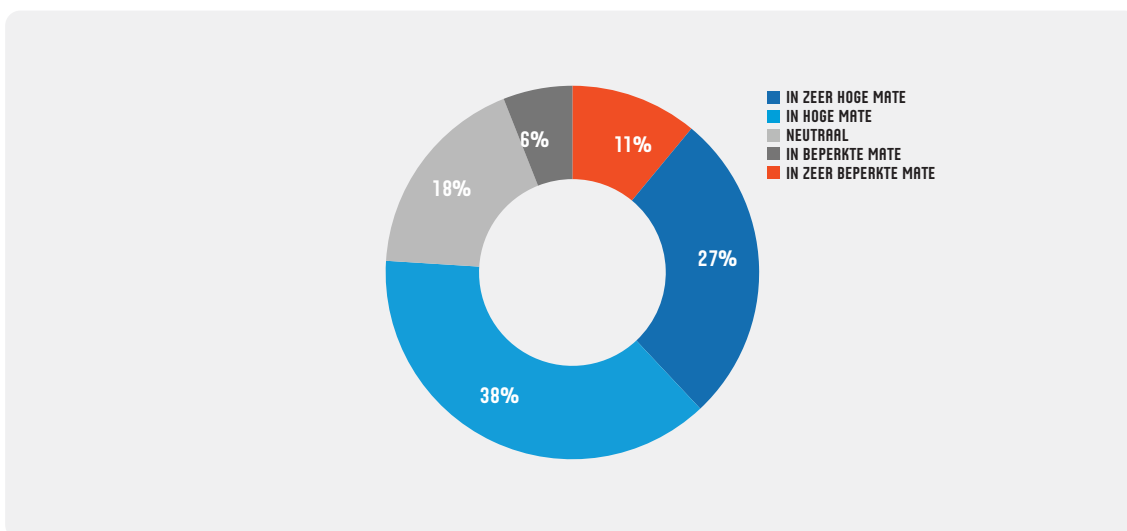
“Mijn beeld is dat er binnen de gemeente een hele open cultuur is, in de zin dat alles bespreekbaar is en dat er ook ruimte is voor kritiek. Dat er geluisterd wordt naar de signalen die wij geven en dat een leidinggevende verdiepingsvragen stelt als je een knellende situatie aankaart. Maar dat dit niet zo heel veel zegt over de invloed die er is op die punten.”

7.5 Vertrouwen in opvolging signalen knellende situaties

Weinig vertrouwen in goede opvolging van signalen

Het vertrouwen dat de ondervraagde professionals in de opvolging van signalen hebben, is verdeeld: 38% heeft dit vertrouwen, 24% uitgesproken niet en 38% is neutraal, zo laat figuur 12 zien.

Figuur 12 Percentage dat er vertrouwen in heeft dat er iets met het signaal wordt gedaan als een knellend mechanisme of knellende situatie wordt aangekaart (n=71)



Waar er tussen professionals in loondienst (ambtenaren) en professionals werkzaam bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners verschillen waren ten aanzien van de waardering die zij vanuit de gemeente ervaren om knellende situaties te agenderen, verschillen zij in mindere mate ten aanzien van het vertrouwen dat zij hebben dat er wordt gehandeld naar aanleiding van een aangekaart signaal. Beide hebben er weinig vertrouwen in dat er opvolging wordt gegeven aan een signaal en er een oplossing komt voor het aangekaarte knelpunt. Hierbij hebben ambtenaren meestal wel het gevoel dat hun directe leidinggevende hen serieus neemt, maar blijft het daar volgens hen vaak 'hangen'. Of ze geven aan hier geen zicht op te hebben, omdat er geen terugkoppeling plaatsvindt. Voor veel professionals is het onduidelijk wat er met signalen wordt gedaan. Ook wordt er volgens professionals te weinig geleerd van eerdere knelpunten die zijn aangekaart.

"Ik heb er vertrouwen in dat het signaal serieus genomen wordt en dat de leidinggevende ermee doet wat zij zegt ermee te doen. Ik heb daarbij niet het beeld dat de leidinggevende er vervolgens weer ergens mee naar toe kan."

"Ik signaleer vaak dingen hogerop in de organisatie en kaart dit aan. Of dit tot resultaat leidt weet ik niet. Dat kan ik niet zien. Ik denk dat veel collega's vaak tegen een dichte deur lopen."

"Het wordt wel gewaardeerd, maar een week later kan zich eenzelfde situatie voordoen. Ik mis lering."

"Het beleid blijft altijd het zelfde. Dit lijkt niet te veranderen als wij aangeven dat dit belemmerend werkt."

Toch zijn professionals die werkzaam zijn bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners in de verdiepende interviews bijzonder kritisch over de opvolging die de gemeente geeft aan gesignaleerde knelpunten.

“Meestal komen we er met elkaar uit, maar soms niet. In dat geval schalen we het hogerop. Echter gebeurt er dan vaak niet veel.”

“Als ik heel eerlijk ben heb ik er geen vertrouwen in. Niet bij deze gemeente. Er zijn te veel organisaties, te veel partijen en te veel mensen betrokken. Iedereen schuift maar door. Ik denk dat collega’s er net zo over denken, want we hebben veel verloop.”

“Je kan wel dingen signaleren, maar voordat je een systeem in beweging hebt en veranderingen gedaan krijgt, moet je echt een hele lange adem hebben.”

Met name wanneer het knelpunten in wet- en regelgeving betreft, wordt snel gezegd: “het is nu eenmaal zo, we moeten het ermee doen.” Ook geven ondervraagden aan dat er vaak met te veel mensen moet worden overlegd of afgestemd voordat er ‘iets kan gebeuren’. Dit speelt met name wanneer het een casus betreft dat over organisatiegrenzen heen gaat en er dus verschillende ketenpartners moeten worden betrokken.

Een enkeling geeft echter aan dat het weliswaar tijd kost, maar dat doortastendheid vaak loont wat betreft het agenderen van knellende situaties.

“Ik heb hier zeer veel vertrouwen in. Als de teamleider het niet oppakt dan blijf ik gewoon klagen totdat het wel gebeurt. We zijn een heel fijn en open team.”

“Ik ga er wel vanuit dat er geprobeerd wordt er wat mee te doen. Dit had ik bij de vorige gemeente waar ik werkte helemaal niet. In Almere wordt gekeken naar de ideeën die wij hebben als uitvoerder en als we er goed over nagedacht hebben dan mogen we het gaan doen.”

7.6 Perspectief stakeholders: reflectie

Om de bevindingen uit de enquête en de verdiepende interviews met professionals te toetsen, is enkele stakeholders gevraagd hierop te reflecteren. Het gaat om enkele leidinggevendenden, de wethouder en enkele KOT-geduceerden vanuit het college van herstelexperts.

Verschillen geconstateerd tussen professionals in bieden maatwerk

De geïnterviewde stakeholders herkennen zich in de bevinding dat professionals enerzijds behoefte hebben aan ruimte om maatwerk te kunnen bieden, maar tegelijkertijd ook houvast zoeken in heldere kaders. Hierbij zien zij echter veel verschillen tussen medewerkers. Verschillen in kennisniveau, ervaring en lef spelen hierbij een rol.

“Wat betreft de Participatiewet, die is af en toe heel knellend. Tegelijkertijd denk ik dat we het onszelf vaak ook aan doen. Er is meer mogelijk dan je denkt. Je hoeft echt niet met iedere casus naar een wethouder. Ik denk heel vaak dat je wat meer voor elkaar kunt krijgen als je wat meer lef hebt. Dus het randje opzoeken. Mensen moeten natuurlijk wel hun vakkennis op orde hebben. Mensen moet dit dus echt op orde hebben en daar mee te kunnen ‘spelen’. Daartussen zijn verschillen tussen medewerkers.”

Een leidinggevende binnen schuldhelpverlening stelt dat de kaders helder en eenduidig zijn en in procedures en werkwijzen is vastgelegd wat professionals moeten doen. Tegelijkertijd wordt ook erkend dat naarmate iemand langer bij een organisatie werkt, en een 'hogere' positie heeft, de 'escapes' en escalatiemogelijkheden beter bekend zijn.

"Als we ergens tegenaan lopen, weten we goed bij wie we moeten zijn. Wat zeker wel meespeelt is dat ik leidinggevende ben en ik hier al 10 jaar meeloop. Voor professionals is het soms wel even zoeken. Ik kan me wel voorstellen dat zij dit anders ervaren dan ik." (Leidinggevende)

Waar het gaat om het bieden van maatwerk door professionals wanneer het knelt, geeft de wethouder aan dat er iets anders vooraf dient te gaan; namelijk het 'zonder oordeel luisteren naar het verhaal van de inwoner'. Alleen dan is er oog voor de werkelijke behoefte van de inwoner volgens haar.

"We moeten als ambtenaar niet te snel zeggen 'Dit kan niet', als een inwoner iets aangeeft. Dat stemmetje heeft de laatste jaren overheerst. Het is de moeite waard om je echt te verdiepen in degene die tegenover ons zit en van daaruit kijken 'oké, wat heb ik dan te bieden?' Dit betekent niet dat we compromisloos mee moeten gaan in wat de inwoner wil, maar dat vraagt iemand meestal ook helemaal niet." (Wethouder)

Regelmatig wordt gesteld dat professionals maatwerk moeten bieden wanneer dit nodig is. De wethouder wijst hierbij op de 'haalplicht' die de gemeente heeft; de plicht die zij als wethouder heeft en die ook leidinggevendens hebben om (structureel) knellende situaties te signaleren. Hoewel de ruimte krijgen en de ruimte nemen om als professional maatwerk te leveren op het moment dat een situatie knelt is weliswaar belangrijk, maar het risico bestaat volgens haar dat te veel verantwoordelijkheid bij individuele professionals wordt gelegd.

"Ik moet mij afvragen 'hoe zorg ik dat ik het door heb? [wanneer er sprake is van knellende situaties]. Ook een manager moet zich dit afvragen. We leggen nu veel morele afwegingen bij individuele professionals. Enerzijds is dit logisch, want zij zijn de mensen die het verschil kunnen maken voor onze inwoners. Anderzijds moet je die afweging ook openbaar maken met elkaar." (Wethouder)

Cultuur in organisatie speelt rol bij signaleren en agenderen knellende situaties

Enkele stakeholders geven aan dat de cultuur binnen de gemeente een belangrijke rol speelt als het gaat om het kunnen en durven signaleren, maar bovenal agenderen, van knellende situaties. Eén van de stakeholders geeft aan de uitnodiging te voelen als gecontracteerde partij om knellende situaties aan te kaarten bij de gemeente. Deze uitnodiging wordt gevoeld als een uiting van waardering voor het bespreekbaar maken van knelpunten. Ook wordt gewezen op de manier waarop wordt omgegaan met 'fouten maken'. Wanneer professionals het gevoel hebben dat fouten maken mag en een vorm van leren is, zullen zij sneller geneigd om knellende situaties te signaleren en te agenderen.

“Maar ik blijf er ook bij dat cultuur zo belangrijk is. Dat niet je kop eraf gaat als je een fout maakt. Dit soort gesprekken voer ik ook vaak met wethouders. De manier waarop we omgaan met dingen die niet goed gaan is zo bepalend. We zijn steeds aan het leren en als je leert maak je fouten.” (Leidinggevende)

“Voor mij zit het heel erg op cultuur: elkaar durven raadplegen, aanspreken. Hoeft echt niet altijd de leidinggevende te zijn, maar dat je met elkaar bespreekt als jij het anders zou hebben genomen. Mensen moeten het dan ook niet persoonlijk opvatten. Het gaat erom dat je je gedachten scherpt en er als professional sterker van wordt. Maar mensen vatten het wél vaak persoonlijk op.” (Leidinggevende)

De wethouder spreekt in dit kader over het belang zelfreflectie als gemeente. Ook, of zelfs juist als dit betekent dat deze reflectie tot ongemak leidt bij ambtenaren en bestuurders. Zij stelt dat reflectie en leren hand in gaan en essentieel zijn om écht iets te kunnen veranderen in de manier waarop de gemeente haar inwoners bejegend en behandelt. Hierbij gaat het onder andere ook over het bewustzijn van de ongelijkwaardigheid die er is tussen inwoner en ambtenaar en de manier waarop dienstverlening dit veelal versterkt.

“Toen ik het PoK-rapport [Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag] las, schrok ik verschrikkelijk. Ik dacht ‘dit gaat over mij! Ik heb dit mede veroorzaakt!’ Dat gevoel hebben, en dat ook uitspreken, dat vinden veel ambtenaren heel lastig en ongemakkelijk.” (Wethouder)

Casuïstiekbespreking waardevol onder voorwaarden

Hoewel de stakeholders de meerwaarde van casuïstiekbesprekingen zien, is een aantal stakeholders ook kritisch en stelt dat casuïstiekbesprekingen uitsluitend ‘onder bepaalde voorwaarden’ zinvol zijn. Zo moeten in teamoverstijgende overleggen of casuïstiekbesprekingen alle deelnemende partijen zowel kennis kunnen halen als brengen. Soms is dit uit balans en dat leidt ertoe dat mensen afhaken. Ook geven enkele stakeholders aan in het verleden wel met casuïstiekbesprekingen te hebben gewerkt, maar dat dit (te) weinig opleverde. Waar wel casuïstiekbesprekingen plaatsvinden, kan het gebeuren dat dagelijkse hectiek maakt dat dergelijke overleggen het onderspit delven. Een ander aandachtspunt is volgens stakeholders dat het veelal dezelfde professionals die een casus indienen bij casuïstiekbespreking.

“Soms zakken de casuïstiekbesprekingen ook meer naar de achtergrond door werkdruk.” (Leidinggevende)

“Onze mensen zitten daar [casuïstiekbesprekingen] niet zo op te wachten. We hebben dat wel geprobeerd, maar dat werkte niet echt. Sommige dingen zijn ook zo uitzonderlijk... Dat past ook niet zo bij ons.” (Leidinggevende)

“Nu worden dit soort overleggen [maatwerktafels] vaak afgezegd of mensen zeggen ‘ik heb geen casus om in te brengen’.” (Leidinggevende)

Evenals de geïnterviewde professionals, zijn ook stakeholders in dit kader wel positief over het Financieel Huis. De benodigde randvoorwaarden waar hierboven aan werd gerefereerd, zijn binnen het Financieel Huis aanwezig: er wordt vanuit alle aanwezigen commitment gevoeld, partijen kennen elkaar (langere tijd), en aanwezige professionals leren er veel van.

“Bij het Financieel Huis is het fijn dat je steeds met dezelfde mensen zit. Dan ken je elkaar ook. Daar leren mijn collega’s ook weer heel veel van. Het is belangrijk dat je het [een casus] van verschillende kanten bekijkt.” (Leidinggevende)

“Op gemeenteniveau gaat casuïstiekbespreking wel goed, bijvoorbeeld in het Financieel Huis. Het is een gestructureerde overlegvorm met W&I, schuldhulpverlening, het wijkteam, iedereen die er zit voelt zich heel committed. Dan komt het namelijk van ons allemaal. Landelijk gezien blijft dat gewoon heel ingewikkeld. In gemeente Almere is het wel goed geregeld, er zijn ook gemeenten waar ik niet eens een nummer heb van iemand van W&I. Dat commitment gaat niet vanzelf, dat zit in het management. Want als wij vinden dat wij een bijdrage moeten leveren belangrijk is, dan breng ik dat ook over op professionals.” (Leidinggevende)

Stakeholders geven aan in landelijke overleggen van bijvoorbeeld de NVVK, LOSR of de VNG te kijken of bepaalde knelpunten die lokaal worden gesignaleerd ook landelijk herkenning vinden.

Opschaalroutes en terugkoppeling richting professionals kunnen beter

Uit de bevindingen vanuit het perspectief van professionals is gebleken dat de opschaal- of escalatieroutes ten aanzien van het signaleren en agenderen van knellende situaties niet altijd goed bekend zijn bij professionals. Hierbij zien stakeholders een meerwaarde in het vastleggen van wanneer er naar wie moet worden opgeschaald.

“Als het echt ingewikkeld wordt, moet je niet altijd naar een collega luisteren. Daarom is het goed om vast te leggen dat ze bij hele complexe casussen naar de teamcoördinator of regiomanager.” (Leidinggevende)

In dit kader is het ook van belang aandacht te besteden aan wie er verantwoordelijk is voor het oppakken van een signaal. Het gebeurt namelijk regelmatig dat niemand zich eigenaar voelt van het probleem waardoor knelpunten blijven liggen en niet verder worden opgeschaald.

“Ik zie wel regelmatig zie gebeuren is dat dit soort zaken [knellende situaties] wel naar boven komen, maar er is dan niet echt een duidelijke opschaalstructuur. We hebben wel een interventieteam die het mandaat om oplossingen te forceren. Zij hebben heel goed zicht op daar waar het systeem het faalt. Zij stellen dat links en rechts aan de orde bij onze gemeente. Als je ziet hoeveel mensen er dan naar kijken en zeggen ‘nee, dit is niet van mij’. Dat soort dingen constateren zij ook.” (Leidinggevende)

In dit kader wordt ook gewezen op het belang van een nauwe verbinding tussen bestuur, beleid en uitvoering, die volgens sommigen beter moet en kan, om zo te voorkomen dat zij als gescheiden werelden opereren.

“We hebben nog wel een kloof te dichten tussen beleid en uitvoering. (...) We proberen ook echt beleid en uitvoering aan elkaar te koppelen. Dus door beleid al in een vroeg stadium te betrekken. Dat is wel een zoektocht. Ook dat is cultuur.” (Leidinggevende)

“Waarom heb ik bij een raadsvergadering een beleidsmedewerker bij me en geen uitvoerder?” (Wethouder)

Ten aanzien van het vastleggen van beleid voor het signaleren en agenderen van knellende situaties stellen gecontracteerde partijen/subsidiepartners dat het voor hen soms lastig dat zij met verschillende gemeenten samenwerken die ieder eigen eisen kunnen stellen aan de manier waarop werkwijzen zijn vastgelegd.

Stakeholders geven aan een tijdige en duidelijke terugkoppeling te geven richting professionals over de signalen die zij hebben ontvangen. In termen van opvolging kunnen de geïnterviewde stakeholders begrijpen dat professionals behoefte hebben aan een betere terugkoppeling van aangekaarte knelpunten. De complexiteit van het probleem en de lange tijdsperiode die doorgaans gemoeid is met het oplossen van een probleem, speelt hierbij een belangrijke rol. Ook door leidinggevendens wordt het als frustrerend ervaren dat sommige zaken een zeer lange adem vergen en er jaren overheen kunnen gaan voordat een bepaald landelijk knelpunt wordt opgelost.

“Gemiddelde professional heeft nu een probleem, maar soms duurt oplossen een paar jaar. Als je terugkoppelt, leg ik ook altijd uit waarom iets niet lukt. Soms zegt het hoofdkantoor ‘maar we hebben 10 dingen en dit en dit gaan we wel en niet doen’. Sommige dingen zijn gewoon heel taai. Dan moet je het nog eens melden, en nog eens.” (Leidinggevende)

Daarnaast stelt één van de stakeholders dat professionals het soms erg lastig vinden om te horen als iets niet kan, bijvoorbeeld het bieden van maatwerk in een bepaalde situatie.

“‘Nee’, is ook een antwoord. Dat vinden professionals heel ingewikkeld. Zowel richting burger als richting henzelf.” (Leidinggevende)

Rol van politieke overwegingen bij signalering, agendering en opvolging wordt herkend

Stakeholders herkennen zich over het algemeen in de constatering van professionals dat politieke overwegingen een rol kunnen spelen bij het signaleren, agenderen en opvolgen van knellende mechanismen. Intern krijgen casussen of thema's bijvoorbeeld meer aandacht wanneer het hoog op de politieke agenda staat. Ook wordt opgemerkt dat het huidige politieke tij aanzienlijk anders is dan jaren geleden. De wethouder stelt in dit kader dat 'bouwen aan vertrouwen' voor haar belangrijke speerpunten zijn die ook (moeten) doorwerken

in de dienstverlening richting inwoners. Ook bij de wijze waarop de hersteloperatie voor de KOT-gedupeerden vormt krijgt binnen de gemeente Almere, speelt de nauwe betrokkenheid van de wethouder (logischerwijs) een grote rol.

“Zodra iets van het management of de gemeenteraad komt, dan krijgt het meteen heel veel aandacht.” (Leidinggevende)

“We zijn uit andere tijden gekomen. Voorheen ging de vlag ging uit als er een boete werd uitgedeeld. We moeten dit verwerken. We zijn blij dat er een andere wind gaat waaien maar we moeten hier wel aan wennen.” (Leidinggevende)

Gecontracteerde partijen/subsidiepartners hebben vaker het gevoel wat verder van de lokale politiek af te staan; dit maakt ook dat zij doorgaans minder afhankelijk zijn van het politieke tij en makkelijker zaken kunnen agenderen, bijvoorbeeld bij een brancheorganisatie. Dit is echter anders wat betreft het aankaarten van knelpunten bij de gemeente. Dan voelen ook zij de invloed van de politieke teneur in de gemeente. Zij merken dit bijvoorbeeld ook als inwoners een wethouder opzoeken, waarna zij door de gemeente worden benaderd met de vraag of een besluit wellicht moet worden herzien.

Perspectief KOT-gedupeerden: aannames en vooroordelen staan het oplossen van knellende situaties in de weg

Binnen het onderzoek is ook gesproken met enkele KOT-gedupeerden die betrokken zijn bij het college van herstelexperts. Uit het gesprek komt naar voren dat vooroordelen bij professionals kunnen maken dat inwoners die zich in een knellende situatie bevinden, onvoldoende gehoor vinden bij de gemeente en partners in de stad. Hiervoor wordt er soms niet of onvoldoende gehandeld door professionals, terwijl inwoners aangeven financieel in de klem zitten of dreigen te komen. De geïnterviewde gedupeerden hebben in ten tijde van de eerste berichten vanuit de Belastingdienst/Toeslagen rondom terugvordering van kinderopvangtoeslag aan de bel getrokken bij de gemeente. Eén van hen deed dit al een vroeg stadium, namelijk toen zij meermaals gevraagd werd (dezelfde) bewijstukken aan te leveren bij de Belastingdienst/Toeslagen. Het was haar duidelijk dat er mogelijk kinderopvangtoeslag werd teruggevorderd als de Belastingdienst/Toeslagen zou oordelen dat de bewijsstukken niet in orde waren. Een ander trok aan de bel toen zij werd geconfronteerd met (in haar ogen) onterechte terugvordering van kinderopvangtoeslag; hoe kon de Belastingdienst/Toeslagen oordelen dat ze frauduleus handelde, terwijl ze recht had op kinderopvangtoeslag en haar bewijsvoering op orde was? In beide gevallen oordeelden verschillende professionals werkzaam bij de gemeente (van medewerkers Werk en Inkomen, tot buurtteammedewerkers en sociaal raadslieden) dat de Belastingdienst/Toeslagen “het toch wel zou weten”. Zij zouden “vast niet voor niets” gaan terugvorderen? Doordat werd aangenomen dat de Belastingdienst/Toeslagen correct handelde, is geen actie ondernomen. In dit licht is het belangrijk om op te merken dat op enig moment zelfs door de hoogste bestuursrechter is geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen correct hadden gehandeld.

In één van de gevallen leidde het stempel ‘fraudeur’ er zelfs toe dat de gemeente – die wist dat de persoon in kwestie een opleiding volgde in het kader van re-integratie die door de

gemeente werd betaald (de gemeente had immers zelf de bewijstukken aangeleverd – tot een terugvordering van de opleidingskosten die door de gemeente werd betaald. Hierdoor ontstond een aaneenschakeling van heftige gebeurtenissen, die veel impact hadden op verschillende levensdomeinen (denk aan: opbouw schulden, gedwongen moeten stoppen met opleiding, huisuitzetting/dakloosheid). Er is niemand geweest die er als het ware een dominosteen tussenuit kon pakken om dit domino-effect dat door de hoge terugvordering van kinderopvangtoeslag in gang was gezet te stoppen. Gemeenteambtenaren en professionals werkzaam bij subsidiepartners leken niet de indruk te hebben ook maar enigszins ‘opgewassen’ te zijn tegen een landelijke uitvoeringsorganisatie. Uit gesprekken met professionals is gebleken dat degenen die wél aan de bel trokken bij de Belastingdienst/Toeslagen daar, maar ook bij de rechter, geenszins gehoor vonden voor het beeld dat de Belastingdienst/Toeslagen onrechtmatig handelde.

Naast het vooroordeel dat de Belastingdienst/Toeslagen “toch niet zo’n fout zouden maken”, spelen volgens de geïnterviewde KOT-geduceerden ook vooroordelen van professionals over inwoners met ondersteuningsbehoefte een rol. Zo bestaan er volgens de geïnterviewden vooroordelen over bijvoorbeeld mensen met een migratieachtergrond of mensen met schulden.

“De gemeente heeft al direct bepaalde aannames over jou omdat je bijvoorbeeld al in een Msnp-traject zit, zonder er echt op door te vragen. Dus echt vragen of het klopt.” (KOT-geduceerde)

“Het zou helpen als medewerkers bewust worden gemaakt van de aannames die je als persoon maakt: [Professionals doen de aanname] als je al 10 keer een Antilliaans persoon in een bepaalde situatie ziet, dan zal het de 11e keer ook wel zo zijn. De medewerkers hebben al een bepaald beeld van een persoon gevormd.” (KOT-geduceerde)

7.7 Conclusies

Deel uitvoerders Participatiewet onvoldoende bekend met discretionaire ruimte om maatwerk te bieden

Ten aanzien van de mogelijkheden die medewerkers Werk & Inkomen ervaren om binnen de Participatiewet maatwerk te leveren, kan worden geconcludeerd dat zij hiertoe voldoende mogelijkheden zien. Opmerkelijk is echter dat een deel van de uitvoerders van de Participatiewet onvoldoende bekend is met de mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt om af te wijken en maatwerk te kunnen bieden. Bijna één vijfde van de uitvoerders van de Participatiewet (domein werk en inkomen) geeft namelijk aan niet te weten welke mogelijkheden de Awb biedt om maatwerk te leveren, terwijl de Awb juridische mogelijkheden biedt om maatwerk te bieden bij de uitvoering van beleidsregels van bestuursorganen. Wanneer uitvoerend professionals onvoldoende bekend zijn met juridische afwijkingsmogelijkheden, kunnen er knellende situaties ontstaan die wellicht voorkomen hadden kunnen worden.

Casuïstiekbesprekingen te veel gericht op individuele casussen

Verskillende groepen professionals gaan anders om met het signaleren en agenderen van knellende situaties. Geconcludeerd wordt dat casuïstiekbesprekingen een belangrijke manier zijn voor professionals om knellende situaties te signaleren en te agenderen. Door met collega's complexe casussen uit te wisselen kan worden geconstateerd of er wellicht sprake is van een structureel knelpunt. Ook kan echter worden geconcludeerd dat er tussen teams veel verschillen bestaan in de wijze waarop casuïstiekbesprekingen worden vormgegeven, waarbij het ene team casuïstiekbesprekingen meer systematisch en grondiger aanpakt dan het andere team waarbij casussen ter plekke worden geïntroduceerd en het aan de individuele professional is wat zij uit de bespreking 'meenemen'. Hierbij ligt nadruk bij de casuïstiekbesprekingen meer op individuele casussen en minder op structurele knelpunten. Dit is een gemiste kans, omdat zo onvoldoende zicht bestaat op de structurele knelpunten die mogelijk hogerop zouden kunnen worden aangekaart en opgelost.

Structureel knellende situaties besproken met leidinggevende of bij afwijking van beleid

Of de geïnterviewden ervoor kiezen een knellende situatie naast collega's óók met hun leidinggevende te bespreken, verschilt per persoon. Toch valt in algemene zin op dat de meeste professionals ervoor kiezen op te schalen naar hun leidinggevende als zij merken dat een bepaald knelpunt vaker terugkomt en dus een structureel karakter lijkt te hebben. Ook kiezen verschillende geïnterviewden ervoor hun leidinggevende erbij te betrekken op het moment dat zij willen afwijken van de wet- en regelgeving of de beleidsregels.

Beperkt vertrouwen in opvolging signalen

Het vertrouwen dat de ondervraagde professionals in de opvolging van signalen hebben, is beperkt. Zo heeft een kleine 40% er vertrouwen in heeft dat er iets met een signaal wordt gedaan als je een knellend mechanisme of knellende situatie aankaart, heeft een kwart dit vertrouwen uitgesproken niet en is de overige groep neutraal. Dit maakt ook dat zij het gevoel hebben dat het signaleren en agenderen van knellende situaties minder wordt gewaardeerd.

Opvolging van (eerdere) signalen bepaalt toekomstig handelen professionals bij knellende situaties

Hoewel het merendeel van de professionals het gevoel heeft dat hun leidinggevende het waardeert wanneer zij knellende situaties aankaarten, kan worden geconcludeerd dat zij minder waardering ervaren vanuit 'de gemeente'. Met 'de gemeente' bedoelen professionals veelal alle lagen boven de directe leidinggevende; dus het hoger management, de gemeenteraad en wethouders. Dit lijkt erop te duiden dat 'meer afstand' gepaard gaat met 'minder vertrouwen'. Een groot deel van de professionals geeft aan dat er wel geluisterd wordt vanuit de organisatie, maar dat dat nog niet betekent dat er ook voldoende mee gedaan wordt. Een belangrijke conclusie is dat de mate waarin professionals ervaren dat knelpunten goed worden opgepakt en opgelost, invloed heeft op de mate waarin zij ervaren dat het signaleren en agenderen van knellende situaties wordt gewaardeerd.

Hierbij zijn vijf zaken opvallend:

- *Verschillen tussen professionals in loondienst (ambtenaren) en professionals werkzaam bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners t.a.v. ervaren waardering gemeente rondom signalering en agendering knellende situaties.* Ten eerste ervaren professionals die in loondienst zijn bij de gemeente vaker dan professionals die in opdracht van de gemeente werken dat de gemeente het waardeert als knellende situaties worden aangekaart. Hierdoor blijft een deel van de gesignaleerde knelpunten mogelijk buitend beeld.
- *Uitvoerders Participatiewet ervaren meer waardering dan schuldhulpverleners en buurtteammedewerkers.* Ten twee ervaren ook medewerkers Werk & Inkomen meer dan schuldhulpverleners en buurtteammedewerkers dat de gemeente het signaleren waardeert. Een mogelijke verklaring is dat deze beroepsgroep mogelijk vaker dan de andere groepen professionals als ambtenaar werkt.
- *Opvolging knellende situatie strandt vaak elders in de organisatie.* Ook geven veel professionals aan dat het signaleren en agenderen op de eigen afdeling weliswaar wordt gewaardeerd, maar vervolgens vaak strandt bij de andere afdeling waarmee samengewerkt wordt.
- *Politieke overwegingen spelen rol bij agendering en opvolging knellende situaties.* Politieke overwegingen lijken soms ook een rol te spelen bij het wel of niet aankaarten of oplossen van bepaalde knellende situaties. Hierdoor bestaat het risico dat het wel of niet melden van een knellende situatie verwordt tot een politieke in plaats van een professionele afweging. Zo speelt het politieke klimaat speelt volgens professionals een rol als het gaat om de manier waarop tegen wat nu de toeslagenaffaire heet wordt aangekeken.
- *Onduidelijkheid opvolging signalen.* Voor veel professionals is het onduidelijk wat er gebeurt als zij een signaal hebben aangekaart bij de leidinggevende. Velen hebben dan ook behoefte aan een duidelijke terugkoppeling.

Stakeholders: casuïstiekbesprekingen waardevol 'onder voorwaarden'

Over het algemeen herkennen de geïnterviewde stakeholders de bevindingen op basis van de enquête onder en verdiepende interviews met professionals. Hierbij is de belangrijkste conclusie dat stakeholders casuïstiekbesprekingen weliswaar een waardevol middel achten om knelpunten te signaleren en agenderen maar hier ook kritisch op zijn, omdat dergelijke overleggen veel tijd kosten en niet altijd iets opleveren voor individuele professionals. Ook lukt het niet altijd om zicht te krijgen op structurele knellende situaties. De wijze waarop casuïstiekbesprekingen in de praktijk vorm krijgen, is daarom een aandachtspunt.

Hierbij zijn vijf zaken opvallend:

- *Verschillen tussen professionals in loondienst (ambtenaren) en professionals werkzaam bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners t.a.v. ervaren waardering gemeente rondom signalering en agendering knellende situaties.* Ten eerste ervaren professionals die in loondienst zijn bij de gemeente vaker dan professionals die in opdracht van de gemeente werken dat de gemeente het waardeert als knellende situaties worden aangekaart. Hierdoor blijft een deel van de gesignaleerde knelpunten mogelijk buitend beeld.
- *Uitvoerders Participatiewet ervaren meer waardering dan schuldhulpverleners en buurtteammedewerkers.* Ten twee ervaren ook medewerkers Werk & Inkomen meer dan schuldhulpverleners en buurtteammedewerkers dat de gemeente het signaleren waardeert. Een mogelijke verklaring is dat deze beroepsgroep mogelijk vaker dan de andere groepen professionals als ambtenaar werkt.
- *Opvolging knellende situatie strandt vaak elders in de organisatie.* Ook geven veel professionals aan dat het signaleren en agenderen op de eigen afdeling weliswaar wordt gewaardeerd, maar vervolgens vaak strandt bij de andere afdeling waarmee samengewerkt wordt.
- *Politieke overwegingen spelen rol bij agendering en opvolging knellende situaties.* Politieke overwegingen lijken soms ook een rol te spelen bij het wel of niet aankaarten of oplossen van bepaalde knellende situaties. Hierdoor bestaat het risico dat het wel of niet melden van een knellende situatie verwordt tot een politieke in plaats van een professionele afweging. Zo speelt het politieke klimaat speelt volgens professionals een rol als het gaat om de manier waarop tegen wat nu de toeslagenaffaire heet wordt aangekeken.
- *Onduidelijkheid opvolging signalen.* Voor veel professionals is het onduidelijk wat er gebeurt als zij een signaal hebben aangekaart bij de leidinggevende. Velen hebben dan ook behoefte aan een duidelijke terugkoppeling.

Stakeholders: casuïstiekbesprekingen waardevol 'onder voorwaarden'

Over het algemeen herkennen de geïnterviewde stakeholders de bevindingen op basis van de enquête onder en verdiepende interviews met professionals. Hierbij is de belangrijkste conclusie dat stakeholders casuïstiekbesprekingen weliswaar een waardevol middel achten om knelpunten te signaleren en agenderen maar hier ook kritisch op zijn, omdat dergelijke overleggen veel tijd kosten en niet altijd iets opleveren voor individuele professionals. Ook lukt het niet altijd om zicht te krijgen op structurele knellende situaties. De wijze waarop casuïstiekbesprekingen in de praktijk vorm krijgen, is daarom een aandachtspunt.

8. BEVINDINGEN GEMEENTE UTRECHT

Dit hoofdstuk beschrijft de manier waarop professionals in het sociaal domein in Utrecht aankijken tegen, en wat hun ervaringen zijn met het signaleren en agenderen van knellende mechanismen. De rol van cultuur komt hierbij ook aan bod. Naast dat het in dit hoofdstuk gaat om knellende situaties in het algemeen, wordt ook beschreven in welke mate professionals te maken hebben gehad met inwoners die zijn geconfronteerd met (onevenredig) hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag. En hoe hebben zij hierbij gehandeld? Tot slot wordt ingegaan op de mogelijkheden die professionals zien om het signaleren en agenderen van knellende situaties in de toekomst te verbeteren.

De bevindingen zijn gebaseerd op de reacties van 73 professionals in de gemeente Utrecht die de vragenlijst hebben ingevuld, 6 diepte-interviews met professionals en gesprekken met 6 stakeholders. Van de ondervraagden is de helft werkzaam bij de uitvoering van de Participatiewet (19% consulent inkomen en 31% consulent werk), 26 professionals (36%) zijn schuldhelpverlener en 6 ondervraagden zijn werkzaam als sociaal raadslid. Driekwart is in dienst van de gemeente zelf; een kwart werkt voor een organisatie die in opdracht van de gemeente werkt. Van de ondervraagden werkt 44% 3 jaar of korter voor/bij de gemeente, 27% tussen de 4 en 6 jaar en 29% 7 jaar of langer.

Dit hoofdstuk is thematisch opgebouwd, waarbij iedere paragraaf start met de bevindingen uit de online vragenlijst (zowel gesloten als open vragen), gevolgd door een beschrijving van de inzichten uit de verdiepende interviews. Vervolgens wordt op de bevindingen gereflecteerd vanuit het perspectief van stakeholders. Het hoofdstuk sluit af met een korte toelichting op de belangrijkste bevindingen.



Belangrijkste bevindingen op een rij

- Een deel van de professionals is onvoldoende bekend met discretionaire ruimte om maatwerk te bieden
- Professionals ervaren meer ruimte om maatwerk te bieden bij gemeentelijke beleidsregels en NVVK-modules dan bij landelijke wet- en regelgeving
- Structureel knellende situaties of afwijkingen van het beleid worden besproken met de leidinggevende
- De manier waarop casuïstiekbesprekingen vorm krijgen verschilt, ook aandacht voor structurele knelpunten
- Beperkt vertrouwen in een goede opvolging van signalen
- Opvolging van (eerdere) signalen bepaalt toekomstig handelen professionals bij knellende situaties
 - Verschillen tussen professionals in loondienst (ambtenaar) en werkzaam bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners t.a.v. ervaren waardering gemeente rondom signalering en agendering knellende situaties
 - Bureaucratische processen staan oplossingen in de weg
 - Hoe meer invloed professionals naar eigen zeggen hebben, hoe meer vertrouwen zij hebben in een goede opvolging van signalen
 - Meer vertrouwen in het oplossen van individuele casussen dan het oplossen van structurele knelpunten
 - Politieke overwegingen spelen een rol bij de agendering en opvolging van knellende situaties
 - Onduidelijkheid over opvolging signalen
- Stakeholders: duidelijke feedbackloop belangrijk

8.1 Maatwerk bieden? Ervaren mogelijkheden binnen bestaande wet- en regelgeving

Voordat een professional besluit een knellende situatie te agenderen, kan eerst worden nagegaan of de situatie kan worden verholpen of opgelost door het bieden van maatwerk. Daarom is het van belang te weten of professionals voldoende mogelijkheden ervaren om maatwerk te bieden. Uitvoerders van de Participatiewet en schuldhulpverleners kregen elk drie stellingen voorgelegd over de ruimte die zij binnen de bestaande wetgeving zien om maatwerk toe te passen, om zo knellende situaties te voorkomen. De Sociaal Raadslieden hoefden geen van de stellingen te beantwoorden.

Substantieel deel professionals onbekend met maatwerkmogelijkheden

Tabel 13 geeft weer dat een substantieel deel van de ondervraagden onbekend is met de mogelijkheden die de overkoepelende wetgeving biedt. Dit is veel sterker dan bij de gemeentelijke beleidsregels en beleidsplannen. Zo is 46% van de uitvoerders van de Participatiewet niet op de hoogte van de mogelijkheden die de Awb biedt en 33% van de ondervraagde schuldhulpverleners weet dit niet voor de Wsnp, terwijl dit m.b.t. de gemeentelijke beleidsregels voor 8-11% geldt.

Bij de gemeentelijke beleidsregels – zowel wat betreft de uitvoering van de Participatiewet als schuldhulpverlening – en de NVVK-modules zien de ondervraagden meer mogelijkheden dan bij de overkoepelende wetgeving, zo laat tabel 13 zien.

Over de mogelijkheden binnen de Participatiewet zijn de meningen behoorlijk verdeeld. Waar 32% van de medewerkers Werk & Inkomen die zich hiermee bezighoudt vindt dat er voldoende ruimte is om maatwerk te bieden, is 24% van mening dat diezelfde wet onvoldoende mogelijkheden biedt.

De groep die 'neutraal' heeft geantwoord is zowel onder de schuldhulpverleners als uitvoerders van de Participatiewet tussen de 20 % en 40%. 'Neutraal' kan betekenen dat de wet- en regelgeving/beleidsregels soms wel maar soms ook niet voldoende mogelijkheden bieden. Het kan er echter ook op duiden dat men het niet goed weet.

Tabel 13 Mate waarin wet- en regelgeving ruimte biedt om maatwerk te leveren (% dat het (on)eens is met onderstaande stellingen)

	(Helemaal) mee eens	Neutraal	(Helemaal) oneens	Weet niet
De Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om daarmee knellende situaties te voorkomen (n=37)	22%	30%	3%	46%
De Participatiewet biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=37)	32%	41%	24%	3%
Het gemeentelijke beleidsplan of de beleidsregels werk en inkomen biedt/bieden mij voldoende mogelijkheden en handvatten maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=37)	41%	30%	19%	11%
Het gemeentelijk beleidsplan of de beleidsregels schuldhulpverlening biedt mij voldoende mogelijkheden en handvatten maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=24)	67%	21%	4%	8%
De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=24)	33%	17%	17%	33%
De NVVK-modules bieden mij voldoende mogelijkheden en handvatten maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=24)	67%	33%	0%	0%
De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=4)	50%	50%	0%	0%
Het gemeentelijke beleidsplan Wmo biedt mij voldoende mogelijkheden maatwerk te leveren om knellende situaties te voorkomen (n=4)	50%	25%	0%	25%

De geïnterviewde professionals constateren dat er de afgelopen jaren meer mogelijkheden zijn gekomen om maatwerk te leveren. Over het algemeen ervaren zij voldoende ruimte om af te wijken van de regels wanneer zij dit nodig achten, mits de onderbouwing goed is.

“Is er een dringende reden? En is er geen sprake van verwijtbaar handelen? Dan hebben wij best veel vrijheid ondanks dat er volgens de beleidsregels niet direct recht is op bijzondere bijstand.”

Verschillende professionals geven in de interviews aan dat de klant nu meer centraal staat dan een paar jaar geleden. Zo geeft één van de professionals aan dat er nu standaard wordt gebeld wanneer bijzondere bijstand wordt afgewezen. Naast dat het voor de klant prettig is om telefonisch op de hoogte te worden gesteld bij een impactvol besluit, komt er volgens de betreffende professionals tijdens het gesprek soms nieuwe informatie naar voren, waardoor de professional in sommige gevallen tot een ander besluit komt.

“Bij ons in Utrecht was het maatwerk in het verleden lastiger toe te passen omdat de uitvoerders geen steun van het management daarvoor kreeg. We hadden destijds perverse prikkels: “je moet zoveel uitkering beëindigingen halen per jaar, zoveel adviezen geven dat mensen geen uitkering krijgen, bepaalde terugvorderingsbedragen halen per jaar, enzovoorts. Dat stond destijds op de begroting. Sinds een jaar of vijf ofzo hebben we dat niet meer.”

De politieke kleur in de gemeente is volgens veel geïnterviewde professionals bepalend voor de koers die de afgelopen jaren is gevaren.

“De gemeente Utrecht is behoorlijk links in zijn opvattingen en niet streng.”

De geïnterviewde professionals geven aan dat er ondanks de algehele trend naar meer maatwerkmogelijkheden wel degelijk verschillen bestaan tussen professionals als het gaat om het benutten van discretionaire ruimte. Diverse professionals stellen dat de één strikter is in het interpreteren van de regels dan de ander. Sommige geïnterviewden schrijven dit vooral toe aan verschillen in iemands persoonlijke normen en waarden en opvattingen over ‘goed’ en ‘fout’.

Behoeftte aan ruimte binnen kaders

Hoewel professionals aangeven het prettig te vinden om de mogelijkheid te hebben om af te wijken van de regels indien zij dit nodig achter, bijvoorbeeld omdat ze zien dat een klant ernstig financieel in de knel komt, blijkt uit de interviews ook een behoefte aan kaders en richting. Wanneer een wethouder of leidinggevende vanuit goede bedoelingen stelt dat professionals ‘meer ruimte moeten pakken’, is dit voor sommige professionals te vrijblijvend. Zo is het niet voor iedereen helder wanneer je wel en wanneer je geen maatwerk mag leveren. Tegenwoordig wordt er vaker gezegd dat professionals op hun eigen oordeel moeten vertrouwen en ‘zelf moeten kijken wat het beste is’. Professionals hechten veel waarde aan afstemming met collega’s bij knellende situaties waarin zij twijfelen over de beste aanpak, omdat casussen soms erg complex zijn en er voor de klant veel van af kan hangen.

“Ik weet alleen dat we maatwerk mogen leveren en dat het goed onderbouwd moet worden. (...) Wat mij wel zou helpen is dat er een duidelijke visie komt wat wel en niet maatwerk is. Daar kan ik dan verder op bouwen.”

Hoewel de geïnterviewde professionals het belangrijk vinden voldoende discretionaire ruimte te hebben om maatwerk te kunnen leveren, betekent dit dus niet dat meer ruimte per definitie beter is. Ruimte dient daarom wel altijd gepaard te gaan met heldere kaders. Ook is afstemming en overleg bij complexe situaties essentieel om tot een gewogen beslissing te komen. De vraag wanneer maatwerk nodig is, of de vraag of een situatie ‘buitenproportioneel’ is of in strijd is met ‘de bedoeling’, is in de praktijk namelijk niet zo eenvoudig te beantwoorden en doet een (groot) beroep op het morele kompas van professionals.

8.2 Actie na signaleren knellende situatie

Handelen en agenderen knellende situaties in het algemeen

Professionals agenderen knellende situatie bij collega, leidinggevende, in casuïstiekbespreking of daar waar knelpunt ontstaat

Veruit de meeste ondervraagden bespreken een knellende situatie met een directe collega als zij een dergelijke situatie signaleren. Driekwart benoemt dat zij knellende situaties (ook) inbrengen bij een casuïstiekbespreking, zo laat tabel 14 zien. Aanvullend daarop geven meerdere ondervraagden zelf aan dat ze knellende mechanismen doorgeven bij een signaleringsoverleg of in specifieke situaties de casus voorleggen aan City Deal, om zo een oplossing op maat te kunnen realiseren.

Tabel 14 Toegepaste handelingsmogelijkheden bij het signaleren van knellende mechanismen of situaties (meerdere antwoorden mogelijk; n = 73)

De situatie bespreken met een directe collega	89%
Contact opnemen met de afdeling of organisatie waar de knellende situatie is ontstaan	79%
De casus inbrengen bij een casuïstiekbespreking/intervisie	75%
De situatie bespreken met mijn leidinggevende	68%
Extra goed communiceren met deze inwoners	52%
Nagaan of discretionaire ruimte gebruikt kan worden om het knelpunt weg te nemen	48%
Inwoners adviseren juridische hulp in te schakelen	36%
Wet- en regelgeving als argumentatie gebruiken waarom knelpunt niet weggenomen kan worden	22%
Contact opnemen met een beroeps- of brancheorganisatie	21%
De wet- en regelgeving negeren/omzeilen	16%

Waar alle schuldhulpverleners aangeven contact op te nemen met de afdeling of organisatie waar het probleem ontstaat, geeft 6 op de 10 uitvoerders van de Participatiewet dit aan. Ook geven schuldhulpverleners, meer dan uitvoerders van de Participatiewet aan dat zij nagaan of er discretionaire ruimte gebruikt kan worden om het knelpunt weg te nemen (65% tegen 30%).

Naast de handelingsperspectieven die in de vragenlijst zijn genoemd, geven verschillende professionals aan inwoners naar het wijkteam of een maatschappelijk hulpverlener te verwijzen. Een enkeling geeft aan voor de inwoner fondsen aan te schrijven, zoals het "Voorkom Erger Potje". Tot slot zijn er een aantal professionals die bij het signaleren van een knellend mechanisme verder in gesprek gaan met de inwoner, om te kijken of er sprake is van persoonlijke omstandigheden die maken dat er misschien toch maatwerk mogelijk is. Een enkeling geeft hierbij aan te verwijzen naar regelingen bij andere afdelingen.

Er wordt door professionals positief gesproken over de maatwerktafel, waar casussen kunnen worden ingebracht en waar maatwerk voor de burger wordt geleverd. Sommige professionals geven aan dat signalen meegenomen worden naar afdelingsoverstijgende overleggen.

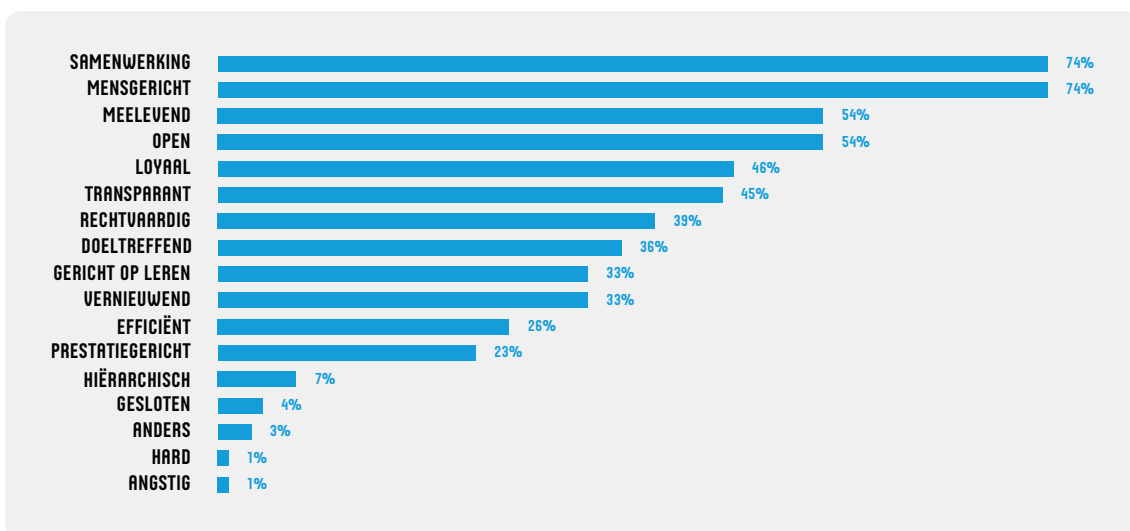
"Al enkele jaren wordt er veel geïnvesteerd in het bespreken van casussen met ketenpartners. Ook onderling bij gemeente is er een inhaalslag gemaakt zodat we collega's beter weten te vinden en knelpunten kunnen wegnemen zonder de regelgeving te omzeilen. Aandacht voor de hulpvraag en maatwerk leveren staat bij ons hoog in het vaandel."

"Er wordt direct gehandeld om ervoor te zorgen dat het op de juiste plek kenbaar wordt gemaakt. Wij hebben tevens contactpersonen binnen diverse uitvoeringsorganisatie met wie wij direct contact kunnen opnemen."

Onderling bespreken van complexe casuïstiek past binnen geschetste cultuur

Het onderling bespreken van situaties past in de cultuur die de ondervraagde professionals schetsen. Gezien figuur 13, lijken de teams binnen het sociaal domein van de gemeente Utrecht veelal mensgericht en open, gericht op samenwerking en elkaar helpen.

Figuur 13 Omschrijving van de manier waarop men de cultuur ervaart binnen het team/de afdeling waar men werkt (meerdere antwoorden mogelijk; n=73)



Omdat het bespreken van casussen met collega's, een leidinggevende of tijdens een casuïstiekbespreking veelgenoemde manieren zijn om knellende situaties aan te kaarten (zie tabel 9), is geprobeerd in de interviews een beter beeld te krijgen van de manier waarop dat in de praktijk gebeurt.

Complexe casussen bespreken met collega's

Ook de geïnterviewde professionals geven aan regelmatig casussen te bespreken met collega's. Wat met wie besproken wordt, hangt af van de complexiteit van de casus. Daarnaast maken de geïnterviewde professionals ook op zowel teamniveau als op individueel niveau andere afwegingen als het gaat om de vraag met wie je wat bespreekt. In een minderheid van de teams worden complexe casussen waarbij mogelijk van de regels moet worden afgeweken met het gehele team besproken, bijvoorbeeld tijdens een teamoverleg. Anderen kiezen zelf met welke collega('s) zij een casus bespreken. Vaker kiezen professionals zelf met wie zij een complexe situatie bespreken. Velen hebben "hun eigen netwerk" en dus verschilt het wie er wordt betrokken. In het algemeen geldt wel dat professionals de meer ervaren collega's om advies vragen. De meesten geven aan dat zij graag een senior betrekken vanwege hun deskundigheid. Een enkeling geeft aan een senior te betrekken omdat zijn beslissing op die manier "gedekt" is door een meer ervaren collega. Zo nu en dan vindt ook overleg met een jurist van bezwaar en beroep plaats om de oplossing te toetsen op juridische haalbaarheid.

Veel geïnterviewde professionals spreken een collega aan bij de koffieautomaat om een kwestie voor te leggen. Als gevolg van de coronacrisis werken mensen nu veel vaker thuis, waardoor er vaker dan voorheen wordt gekozen om telefonisch af te stemmen. Het risico hiervan is volgens sommigen dat je een casus hierdoor minder snel met meerdere collega's bespreekt, maar vaak met dezelfde personen. Sommigen kunnen niet aangeven hoe hun collega's dit aanpakken, omdat er de afgelopen periode veel thuis is gewerkt en er minder zicht is op de werkwijze van collega's.

Een deel van de geïnterviewde professionals geeft aan dat het bespreken van complexe casussen een informeel en incidenteel karakter heeft, waarbij uitsluitend wordt ingegaan op het individuele geval en nauwelijks wordt gekeken of knelpunten mogelijk een structureel probleem zijn. Anderen geven juist aan dat er de afgelopen jaren op een meer systematische manier naar knellende situaties wordt gekeken (zie ook: 'casuïstiekbespreking').

"Het is wel meer op individuele basis, maar de laatste jaren is er wel veel aandacht voor maatwerk en worden er meer overleggen over georganiseerd. Het idee is afgelopen jaren sterk dat maatwerk de oplossing is. We hebben casuoverleg met meerdere hulpverleners. Die brengen dan casussen in van mensen die in problemen zitten. Daar is de gemeente Utrecht ook in vertegenwoordigd."

Structureel knellende situaties besproken met leidinggevende of bij afwijking van beleid

Of er door professionals bij een knellende situatie wordt opgeschaald naar de leidinggevende hangt van verschillende factoren. Sommige geïnterviewde professionals geven expliciet aan de leidinggevende te betrekken om op die manier "goedkeuring" of "dekking" voor hun

besluit te krijgen. Als een knellende situatie het teamniveau overstijgt, wordt er veelal voor gekozen om de kwestie met de leidinggevende te bespreken. Ook als een knellende situatie vaker voorkomt, trekken de geïnterviewde professionals vaak bij de leidinggevende aan de bel. Een enkeling kiest er zelf voor in een dergelijke situatie direct op te schalen naar 'beleid'.

“Op het moment dat je ergens tegenaan loopt en je weet dat meer mensen er tegenaan lopen, dan ga je wel naar de leidinggevende. Of als je vaker af moet wijken in bepaalde gevallen, dan moet je naar beleid dan moeten er misschien andere beleidsregels komen.”

Wanneer de leidinggevende in de ogen van de professional verder van de werkvloer afstaat, wordt vaker gekozen voor overleg met een senior collega met veel inhoudelijke expertise en ervaring.

“Als wij het als collega's onderling niet weten gaan we eigenlijk eerder naar de juristen dan naar de leidinggevende.”

Ook geven de geïnterviewde professionals aan dat de mate waarin de professional vertrouwen heeft in de leidinggevende ook mede bepaalt of ervoor wordt gekozen een bepaalde knellende situatie met de leidinggevende te bespreken.

Manier waarop casuïstiekbesprekingen vorm krijgen verschilt, vaak aandacht voor structurele knelpunten

De vraag was hoe de casuïstiekbesprekingen en/of intervisiemomenten in de praktijk binnen de organisatie en/of een team zijn ingebed. Uit de interviews blijkt dat het per team verschilt óf er casuïstiekbesprekingen zijn, en welke vorm het heeft. In sommige teams is er volgens de geïnterviewde professionals wekelijks sprake van een casuïstiekbespreking. Anderen stellen dat dit maandelijks is. Er zijn ook professionals die aangeven dat het bespreken van casussen nagenoeg uitsluitend op informele basis gebeurt, met één andere collega bij bijvoorbeeld de koffieautomaat. De manier waarop de casuïstiekbesprekingen vorm krijgen verschilt dus ook sterk. Soms is het verplicht om bij dergelijke besprekingen aanwezig te zijn. In andere teams is alleen een vaste kern aanwezig samen met de indieners van de betreffende casus. Ook kan het zijn dat er een specifieke groep professionals is die zich met complexe casussen bezighoudt. De uitkomst van een kwestie wordt dan teruggekoppeld naar de persoon die de casus – en dus de vraag – heeft ingebracht. In sommige teams wordt veel tijd genomen voor het bespreken van complexe casussen, terwijl in andere teams het overleg ook regelmatig niet doorgaat omdat er onvoldoende casussen zijn om te bespreken.

“We hebben wel de weekstart waar je een casus kan inbrengen, maar dat wordt niet zoveel gebruikt de laatste tijd. We hebben ook een groepsapp waar mensen vragen stellen. Zijn meestal wel dezelfde mensen die iets inbrengen.”

“Nu hebben we geen intervisiebijeenkomsten meer. Daar is dan een apart werkgroepje voor gekomen om dat iedere keer te toetsen en die komen dan tot een conclusie. Ik vind het zelf niet perse een fijne werkwijze. Als ik een vraag heb dan kan ik dat inbrengen bij dat werkgroepje, zij gaan dan ermee aan de slag en komen bij mij terug met een antwoord, dat antwoord is dan bindend. Ik zit er eigenlijk zelf liever bij zodat ik weet hoe ze tot dat antwoord zijn gekomen.”

In de meeste teams zijn bij de casusbesprekingen uitsluitend naaste collega's uit het eigen team aanwezig. Er zijn ook teams waarbij ook collega's uit andere teams aansluiten. De professionals die hier ervaring mee hebben, zijn hier zeer enthousiast over, omdat – zo geven zij aan – het heel leerzaam is om over de grenzen van het eigen team heen te kijken. Daarnaast helpt het om structurele knelpunten boven tafel te krijgen.

Een enkeling stelt dat een 'formeel' casuïstiekoverleg niet nodig is, omdat de cultuur in het team heel open is en knellende situaties ad hoc worden besproken op het moment dat het speelt.

"We hebben geen officieel casuïstiekoverleg, andere teams wel hoor, maar omdat wij zo'n open cultuur hebben gaat dat vaak tussendoor. We hebben het trouwens weleens geprobeerd, een casuïstiekoverleg, maar dat liep niet zo goed. Je wil situaties ad hoc bespreekbaar maken en niet wachten totdat je dan dat casuïstiekoverleg hebt. Dan moet je dus wachten en dat vertraagt."

Handelen bij (onevenredig) hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag

Relatief weinig professionals kwamen inwoners met hoge terugvorderingen KOT tegen, sociaal raadslieden uitgezonderd

Van de ondervraagde professionals geeft een meerderheid van 58% aan – voordat de kinderopvangtoeslagaffaire daadwerkelijk als kinderopvangtoeslagaffaire bekend werd – in zijn werk geen inwoners tegen te zijn gekomen die te maken hebben gehad met (onevenredig) hoge terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag. Van de professionals deze inwoners wel tegen is gekomen, heeft 90% hier een enkele keer mee te maken gehad en 10% vaak. Met name de sociaal raadslieden geven dit aan.

Degenen die aan de bel trokken, kregen 'nul' op rekest

Een aantal professionals omschrijft dat zij bij casussen van inwoners die te maken hadden met (onevenredig) hoge terugvorderingen van kinderopvangtoeslag eerst zelf hebben geprobeerd om de problemen voor de inwoner op te lossen. Toen dit niet lukte, bijvoorbeeld omdat de Belastingdienst niet meewerkte, hebben zij de inwoner doorverwezen naar hulpverlening, zoals een wijkteam, het juridisch loket of een (sociaal) advocaat. Ook geven sommigen aan dat zij overlegd hebben met hun collega of leidinggevende over een specifieke casus. Een enkeling geeft aan erin te zijn geslaagd om voor de burger te bemiddelen met de Belastingdienst, waarna de burger compensatie ontving en de schulden kwijtgescholden werden. Enkele professionals geven aan dat zij niets hebben gedaan in dergelijke situaties, omdat zij ervan uit gingen dat de Belastingdienst haar berekeningen goed had gedaan. Zij hebben daarom een schuldregeling opgestart voor de burger (schuldhulpverlening).

In een interview met één van de sociaal raadslieden geeft de geïnterviewde aan dat deze persoon en collega's destijds allemaal het gevoel hadden dat de mensen die zich bij hen meldden met hoge terugvorderingen voor de kinderopvangtoeslag te goeder trouw waren geweest. De sociaal raadslieden hebben destijds op meerdere plekken aan de bel getrokken, omdat zij zagen dat inwoners ernstig financieel in de knel kwamen door het handelen van de

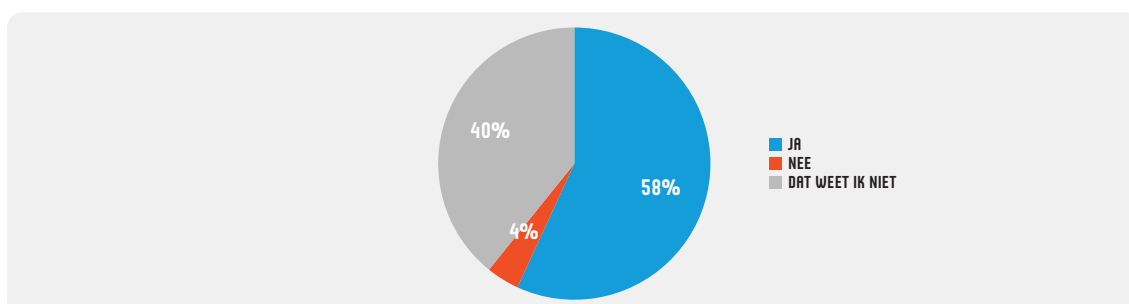
Belastingdienst. Ze hebben echter nooit het gevoel gehad dat er iemand serieus naar hen heeft geluisterd.

“We liepen toen wel tegen muren op. We hebben toen ook contact gezocht met een advocatenkantoor. We hadden namelijk bezwaar gemaakt. De brieven die wij allemaal gestuurd en geschreven hebben, dat is nooit serieus genomen door de Belastingdienst. De Belastingdienst [afdeling Bezwaar & Beroep] die heeft nooit goed naar onze klachten gekeken. En vervolgens is de rechtbank ook klakkeloos meegegaan. Die heeft ook stekken vallen. Het idee was: ‘Het is volgens de regels, dus het is oké. Ik vraag me af of er toen serieus naar de klachten is gekeken. Op onze bezwaren is ook nooit gereageerd door de Belastingdienst.’”

8.3 Werkwijze of beleid voor signaleren en agenderen

Bijna 60% geeft aan dat er beleid of werkwijze is voor signalering en agendering. Een meerderheid van 58% geeft aan dat er beleid of een werkwijze is voor het aanpakken van knellende situaties. Logischerwijs zijn degenen die langer bij de gemeente werken hier meer mee bekend.

Figuur 14 In hoeverre er volgens de ondervraagden in de gemeente Utrecht beleid of een werkwijze is voor het aanpakken van knellende mechanismen of situaties (n=73)



Daarop doorvragend in de interviews, geven alle geïnterviewde professionals aan dat er in de gemeente geen specifiek beleid is dat op papier is vastgelegd voor het aanpakken van knellende mechanismen of situaties. Wel is er volgens velen een ‘vaste’ werkwijze om met knellende situaties om te gaan. Wat in dit kader primair wordt genoemd is het bespreken van knellende situaties, en hierover afstemmen met collega’s. Variaties is er vooral in het niveau en moment van opschalen. Zo verschilt het moment waarop professionals besluiten hun leidinggevende erbij te betrekken.

Een enkele professional schetst een heel duidelijke route van opschaling die in hun team wordt gehanteerd, waarbij knellende situaties eerst in het teamoverleg worden besproken en vervolgens bij de leidinggevende worden aangekaart als de collega’s er onderling niet uitkomen. In overleg met de leidinggevende wordt dan besloten of de betreffende casus moet worden ingebracht bij het stedelijk overleg, de City Deal of het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens.

De meeste geïnterviewde professionals stellen geen behoefte te hebben aan een uitgeschreven beleidsstuk of werkwijze ten aanzien van het signaleren en agenderen van knellende mechanismen.

“Als je een goede werkcultuur hebt, gaat het automatisch goed. Dan hoef je het niet op papier te hebben. (...) En er wordt al zoveel op papier gezet...”

Een enkeling geeft aan dat zij dit wél op prijs zou stellen, omdat op die manier bijvoorbeeld zou kunnen worden verankerd dat leidinggevenden een terugkoppeling geven richting professionals bij het oplossen van knellende situaties. In een dergelijke geformaliseerde werkwijze zou het ook voor zowel professionals als leidinggevenden moeilijker maken om zich er te makkelijk van af te maken door te zeggen dat ‘het nou eenmaal de regels zijn’.

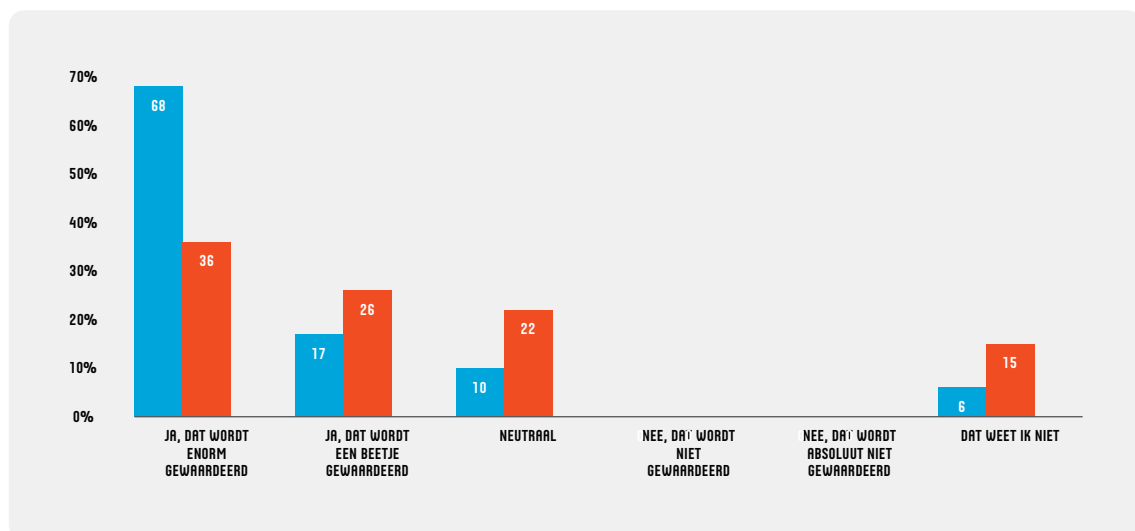
8.4 Waardering voor signaleren en agenderen knellende situaties

Professionals ervaren meer waardering van leidinggevende dan vanuit gemeente

De meeste professionals geven aan dat de gemeente en de leidinggevende het waarderen als zij knellende mechanismen signaleren en agenderen, zo blijkt uit figuur 15. Daarbij is zichtbaar dat meer professionals ervaren dat het aankaarten van knellende situaties door de leidinggevende meer wordt gewaardeerd dan dat ze dat ervaren van de gemeente zelf.

Eén op de zes professionals geeft aan niet te weten of de gemeente het waardeert dat knellende situaties worden gemeld.

Figuur 15 In hoeverre de gemeente Utrecht en/of leidinggevende het waardeert dat medewerkers knellende mechanismen of situaties aankaarten? (n=72)



Professionals in loondienst ervaren meer waardering van gemeente

Waardering vanuit de leidinggevende wordt onder alle ondervraagde professionals evenveel ervaren, of men nu uitvoerder van de Participatiewet, schuldhulpverlener of sociaal raadslid is. En ongeacht of men lang of kort werkzaam is voor de gemeente, bij de gemeente werkt of voor de gemeente. Dit is anders als het gaat om de waardering die men vanuit de gemeente zelf ervaart. Daar geven ambtenaren vaker aan dat ze waardering ervaren van de gemeente voor het aankaarten van signalen dan degenen die dan degenen die in opdracht van de gemeente werken. De functie binnen het sociaal domein en het aantal jaren dat men werkzaam is bij de gemeente hangen daar verder niet mee samen.

Tijdens de interviews geeft een enkeling aan niet het gevoel te hebben dat het gewaardeerd wordt wanneer knellende situaties worden aangekaart. Dit komt met name doordat deze persoon in het verleden zaken heeft aangekaart waar vervolgens niets mee is gedaan. Dit gaf deze persoon het gevoel dat het eigenlijk niet belangrijk genoeg werd gevonden.

Politieke overwegingen spelen rol bij agendering en opvolging knellende situaties

De meeste van de geïnterviewde professionals geven daarentegen aan het gevoel te hebben dat het door zowel de leidinggevende als de gemeente wordt gewaardeerd. Een kanttekening die de geïnterviewde professionals hierbij plaatsen is dat zij daarbij wel de indruk hebben dat het ook een politieke afweging is om juist wel of geen knellende situaties op de agenda te zetten. Meerdere keren wordt aangegeven dat of een signaal wordt opgepakt door hogerhand ook afhangt van het politieke belang. Dus, is het politiek gezien aantrekkelijk – of juist een risico – om met een bepaald signaal aan de slag te gaan (dus de situatie te willen oplossen)? In algemene zin heeft het ‘geluid’ dat de wethouder, gemeentesecretaris en/of de directeur afgeeft, veel invloed op of professionals het gevoel hebben dat ‘de gemeente’ het waardeert als knellende situaties worden gesignaleerd en geagendeerd, zo komt uit de interviews naar voren.

“Wij signaleren soms een probleem, maar dan is de wil om dat te onderzoeken politiek gezien niet aanwezig. Dat is een keuze die beleid dan maakt. Politieke aandacht speelt wel een belangrijke rol.”

“Nu wordt juist gestimuleerd dat we aangeven waar het misloopt. Ik heb wel ervaringen uit het verleden dat in sommige gevallen als je bepaalde problemen aankaart dat de wethouder zegt ‘dit is niet urgent’. Maar dan dat politiek gezien volgens mij gewoon niet interessant om er iets mee te doen.”

Belangrijke thema's en de teneur in het politieke en maatschappelijke debat, zoals de KOT-affaire en het belang van het leveren van maatwerk, kunnen het gevoel van urgentie aanwakkeren bij de gemeenteraad en het (hoger) management dat er op knellende situaties geacteerd moet worden.

“De KOT-affaire heeft ook veel gevolgen gehad voor manier waarop hiermee [het signaleren en agenderen van knellende situaties] wordt omgegaan. Hoe doen wij het?”

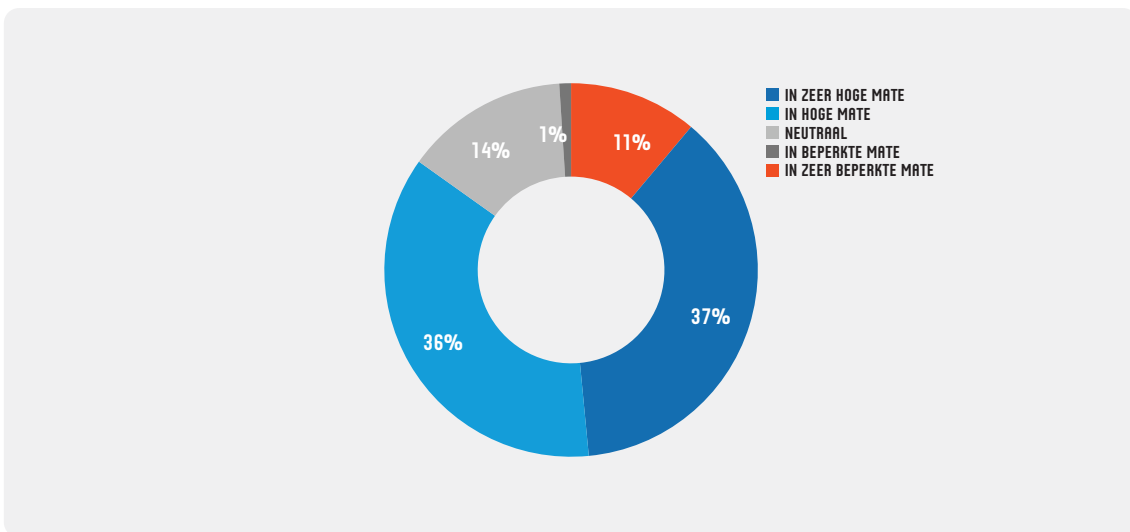
“Wat ik soms jammer vind is dat er nu heel erg geluid is van ‘mensen in bijstand hebben het moeilijk en komen niet rond’ en bijna ‘ze zijn zielig’. Het contrast met het beeld van jaren terug is heel groot. Toen waren ze ‘fraudeurs’. Maar eigenlijk komen altijd beide situaties voor. We moeten niet bij voorbaat een kant kiezen. Het zou beter zijn als we beschouwend naar situaties kijken.”

8.5 Vertrouwen in opvolging signaleren knellende situaties

Beperkt vertrouwen in goede opvolging van signalen

Het vertrouwen dat de ondervraagde professionals hebben in de opvolging, is verdeeld: 48% heeft dit vertrouwen, 15% expliciet niet en 36% is neutraal. Neutraal kan verschillende zaken betekenen. Bijvoorbeeld dat ze er geen mening over hebben, dat ze er over twijfelen of dat ze verschillende ervaringen uit het verleden hebben.

Figuur 16 Percentage dat er vertrouwen in heeft dat er iets met het signaal wordt gedaan als een knellend mechanisme of knellende situatie wordt aangekaart (n=70)



In termen van opvolging geeft een deel van de professionals aan dat signalen van knellende mechanismen worden opgepakt. Soms duurt het even of moet de juiste persoon worden gevonden, maar in algemene zin is de welwillendheid er. Daartegenover staat een aantal professionals die aangeven dat het lang niet altijd duidelijk is of en wanneer er iets met de signalen gebeurt. Bijvoorbeeld omdat niet helder is wie er verantwoordelijk is voor de opvolging, omdat het knelpunt gesignaleerd wordt bij een andere afdeling of omdat er geen terugkoppeling volgt.

De maatwerktafels worden door meerdere professionals benoemd als positieve ontwikkeling om knellende situaties aan te kaarten. Tegelijkertijd merken sommigen in dat kader op dat

het per afdeling en per persoon verschilt hoe actief er aan de slag gegaan wordt met een signaal. Daarnaast is de bereidheid om een probleem op te lossen vaak wel aanwezig, maar lopen medewerkers tegen beperkte budgetten, bureaucratie, wetgeving of regels aan bij het oplossen van knellende situaties. Hierdoor kan er soms geen maatwerk geleverd worden of duurt het vinden van een oplossing (te) lang.

“Bespreekbaar is het, maar praatjes vullen geen gaatjes.”

Eerdere ervaringen met agenderen knelpunten en senioriteit bepalend voor vertrouwen

Op basis van de interviews met professionals constateren we (ook) verschillen tussen professionals in de mate van vertrouwen die ze hebben dat een signaal wordt opgepakt door het midden of hoger management. Hierbij spelen twee factoren een belangrijke rol: eerdere ervaringen met het aankaarten van knellende situaties en senioriteit. De eerste groep betreft professionals die relatief kort voor de gemeente werken, maar door eerdere negatieve ervaring met het aankaarten van knellende situaties terughoudend zijn geworden in het melden van dergelijke situaties. Senioriteit werkt hierbij twee kanten op: degenen die door eerdere negatieve ervaringen murw zijn geslagen en daardoor knellende situaties niet meer aankaarten. En degenen die door hun ruime ervaring goed weten welke weg ze in de organisatie moeten behandelen om iets voor elkaar te krijgen.

“Collega’s denken er wel hetzelfde erover. De meesten werken er al heel lang. Als je elke keer iets aangeeft en gebeurt niks, dan ben je er klaar mee.”

“Toen ik hier net begon met werken deed ik het vaker [knellende situatie aankaarten]. Ik denk dat ik nu onbewust eerder denk ‘dat heeft geen zin’.”

Meer vertrouwen in oplossen van individuele casussen dan oplossen van structurele knelpunten

In algemene zin hebben de meeste professionals er wel vertrouwen in dat er altijd serieus wordt gekeken naar de mogelijkheden om een knellende situatie te verhelpen. Het beeld bestaat dat de meeste collega’s én de leidinggevende bereid zijn om mee te denken en om samen naar oplossingen te zoeken. Dit wil echter niet zeggen dat een knellende situatie daarmee ook altijd wordt verholpen of opgelost. Over het algemeen is er meer vertrouwen dat incidentele knelpunten (bij individuele casussen) worden geprobeerd op te lossen, en ook daadwerkelijk worden opgelost, maar minder vertrouwen dat structurele knelpunten door leidinggevendenden worden opgepakt en opgelost.

“Ik heb niet zo heel veel vertrouwen in dat ik hoger dan een teamleider iets voor elkaar kan krijgen. Er zijn zoveel mensen die er wat van vinden of willen, ze hebben hele drukke agenda’s.”

Er lijkt een mogelijk verschil te zijn tussen situaties waarbij inwoners in de knel zijn gekomen door wet- en regelgeving en situaties waarbij de inwoner mogelijk door het handelen van medewerkers van de gemeente in de knel is gekomen. Het beeld ontstaat dat er

makkelijker knellende situaties worden aangekaart en verder worden uitgezocht wanneer de inwoner door knellende wet- en regelgeving klem is komen te zitten. Wanneer het handelen van (professionals van) de gemeente zelf de inwoner in de knel heeft gebracht, lijkt men minder snel geneigd de knellende situatie te agenderen. Wanneer de knellende situatie is ontstaan door toedoen van andere uitvoeringsorganisaties, lijkt sneller het gevoel te bestaan dat 'het toch geen zin heeft' en de gemeente 'er toch weinig aan kan doen'.

Onduidelijkheid over opvolging signalen

Er zijn meerdere geïnterviewde professionals die aangeven eigenlijk geen goed beeld te hebben wat er gebeurt met de signalen die zij aankaarten bij de leidinggevende. Anderen lijken beter op de hoogte te zijn van de 'opschaalroutes' van hun leidinggevenden, al is ook voor hen niet altijd duidelijk wat uiteindelijk de uitkomst is. Over het algemeen lijkt de terugkoppeling vanuit leidinggevende richting professionals beperkt te zijn en zouden zij graag vaker en uitgebreider terugkoppeling wensen.

"We hebben wel vaker met de afdeling inkomen dat het schuurt dat wij meer vrije ruimte hebben dan dat zij hebben, zij zitten veel meer op de regels, dan is er wel eens overleg tussen teamleiders dan krijgen we terugkoppeling maar of dat nog hoger wordt opgepakt? Ik denk het niet."

8.6 Perspectief stakeholders: reflectie

Om de bevindingen uit de enquête en de verdiepende interviews met professionals te toetsen, zijn enkele stakeholders gevraagd hierop te reflecteren. Het gaat om enkele leidinggevenden, de wethouder en iemand vanuit cliëntvertegenwoordiging.

Behoeft professionals aan ruimte én kaders herkenbaar

De uitkomst dat professionals enerzijds behoefte hebben aan ruimte om maatwerk te kunnen bieden en tegelijkertijd ook behoefte hebben aan heldere kaders wordt breed herkend onder stakeholders. Het is volgens stakeholders ook begrijpelijk dat professionals handvatten en kaders nodig hebben, terwijl kaders ook geen panacee zijn en reflectie op de kaders nodig blijft.

"Ik merkte aan professionals dat ze juist minder ruimte gingen innemen toen ze meer ruimte kregen. W&I is dienstverlening, geen hulpverlening. Als je zegt: 'doe wat nodig is', voelen professionals dat ze hulp moeten verlenen. Mensen kwamen in een soort identiteitscrisis. Kaders geven ook zelfvertrouwen." (Leidinggevende)

"Vanuit het MT wordt sterk gezegd 'benut die ruimte', maar dat wordt niet altijd zo beleefd en gedaan [door professionals]. We zien veel verschillen tussen medewerkers en tussen teams. We hebben juridisch adviseurs en die krijgen vaak de vraag vanuit professionals of er niet een beleidsregel kan komen. Dat is ook praktisch als je gestuurd wordt op een caseload. Als je maatwerk biedt, moet je namelijk niet alleen afwijken en lef tonen, maar het kost ook gewoon tijd." (Leidinggevende)

“Veel ambtenaren denken vanuit hun specifieke taakopvatting. Als het met mijn taak goed gaat, kijk ik niet verder. Ik vind wel dat je als ambtenaar ook moet kijken, wanneer is de wetgeving ook onduidelijk of onbillijk? Die kaders zijn gegeven maar je moet wel vragen blijven stellen. Dat is wel je verantwoordelijkheid.” (Cliëntvertegenwoordiging)

“Soms heb je tegengestelde belangen, bijvoorbeeld privacy versus hulpverlening. Dan is de vraag wat in die specifieke gevallen zwaarder weegt. In die gevallen is het belangrijk dat ze naar mij toekomen, zodat ik de afweging kan maken. Dan kunnen we ook zeggen dat iemand [de uitvoerder] gesteund is.” (Wethouder)

Opgemerkt wordt dat maatwerk bieden ook tijd kost. Zo blijkt het aantal casussen dat bij City Deal-bijeenkomsten ingebracht wordt tijdens vakantieperiodes aanmerkelijk groter dan buiten de vakantie, omdat de caseload van professionals in een reguliere periode veel groter is.

Sommigen wijzen erop dat niet iedere professional even goed op de hoogte is van de wettelijke mogelijkheden om af te wijken en maatwerk te bieden. Een goed (doorlopend) opleidingsprogramma voor professionals en heldere kwaliteitsnormen zijn volgens hen dan ook essentieel om het kennisniveau van uitvoerders op peil te houden. De wethouder merkt in dit kader op dat haar vaker signalen bereiken dat uitvoerders hun discretionaire ruimte onvoldoende benutten. Tegelijkertijd ontvangt zij zelden concrete voorbeelden van situaties waaruit blijkt dat professionals onvoldoende gebruik hebben gemaakt van de wettelijke ruimte die bestaat om maatwerk te bieden.

Ook benoemen sommige stakeholders dat het voor professionals ook als ‘spannend’ wordt ervaren om af te wijken. Buiten de kaders werken maakt professionals ook kwetsbaar. Een stakeholder geeft aan dat sommige professionals er daarom voor kiezen om bijvoorbeeld om niet af te wijken. Vaak wordt immers wél gevraagd waarom iemand afwijkt, maar wordt niet gevraagd waarom iemand niet heeft afgeweken, terwijl dat misschien wel nodig en mogelijk was. Soms durven professionals een casus niet in te brengen bij een maatwerktafel of casuïstiekbespreking, omdat ze denken dat als de uitkomst is dat het anders moet, ze misschien zelf constateren dat ze in het verleden ook anders hadden moeten handelen. Ook stellen stakeholders dat professionals het soms nog lastig vinden elkaar aan te spreken, bijvoorbeeld als gesignaleerd wordt dat het handelen van een andere afdeling een inwoner in de knel brengt.

“We hebben ook maatwerktafels, misschien wel te veel, waar veel dingen opgelost kunnen worden. Daar zien we ook vaak dat situaties op te kunnen lossen binnen bestaande mogelijkheden. Soms durfden mensen niet in te stemmen omdat ze dachten ‘maar dan is het voor heel veel mensen van toepassing?’ Dat houdt professionals tegen. Zijn er situaties die wij met de kennis van nu anders zouden moeten doen? Mensen vinden het lastig als ze zaken 10 keer op deze manier hebben gedaan, om het dan een 11de keer anders te doen. Terwijl ik dan denk: wauw! Dit is juist mooi! Misschien kunnen we het voor die andere 10 ook nog wel anders doen.” (Leidinggevende)

“Sommige collega’s komen 5 tot 6 keer per jaar aan de City Deal tafel. Sommigen zijn er nooit. Ik zeg niet dat zij hun werk niet goed doen, maar je ziet wel dat zij het spannend vinden.” (Leidinggevende)

Tevens wordt in dit kader aangegeven door stakeholders dat er de laatste jaren (sinds ongeveer 2016) een trend is binnen de gemeente Utrecht om inwoners meer centraal te stellen en om meer maatwerk te leveren. Hier speelt het signaal dat de wethouder op dit punt afgeeft volgens leidinggevenden een belangrijke rol in.

“Als wij een trend zien dat iets niet goed werkt waarvoor een bestuurlijk besluit is, dan verloopt dat via de staf. Bijvoorbeeld door aanpassing van een beleidsregel. Daar worden wij ook echt wel op uitgedaagd door de wethouder: zoek de randen van de Participatiewet op.” (Leidinggevende)

“Wat hindert is dat de gemeente opereert binnen wettelijke kaders waar zij aan gebonden is. Daarin zie je wel een worsteling bij ambtenaren. Wat is billijk en redelijk? Utrecht is wel echt een voorloper als het gaat om het oprekken van die grenzen. Dan zie je wel dat ambtenaren dat even aan moeten wennen.” (Cliëntvertegenwoordiging)

“Zelfs met handhaving overleggen we nu steeds beter [over knellende situaties]. We kunnen nu bellen of we kunnen met de benen op tafel een casus anoniem doornemen. Als je met handhaving zo’n gesprek kan voeren, dan ben je denk ik wel heel ver.” (Leidinggevende)

Aandacht voor structurele knelpunten, ook ruimte voor verbetering

De stakeholders zien alle casuïstiekbespreking als de basis voor het uiteindelijk kunnen veranderen van beleid; het start met een individuele casus en van daaruit moet worden bekeken of er sprake is van een breder probleem. Evenals professionals constateren stakeholders dat er binnen de gemeente Utrecht veel aandacht is voor casuïstiekbesprekingen en dat hierbij vaak óók wordt gekeken naar structurele knelpunten, maar herkennen eveneens dat op dit laatste punt verbeteringen nodig zijn. Met name waar het gaat om de mate waarin er een gestructureerde route is voor het opschalen van structurele knellende situaties. Zo denken stakeholders dat niet voor alle uitvoerend professionals helder is naar wie zij wanneer moeten opschalen; de “escalatiemodellen” zijn niet bij iedereen bekend. De wethouder ziet ook voordelen in het vastleggen van de opschaalroutes.

“Het is moeilijk om te bepalen wanneer je [als professional] naar je leidinggevende stapt en dan kan het helpen als er beschreven staat wanneer je sowieso langs moet komen. Maar daar moet dan wel bij staan: als je het minste of geringste twijfel hebt, kom langs.” (Wethouder)

“Op zich heeft het beschrijven van een werkwijze meerwaarde, maar met een disclaimer. Het kan opgevat worden als limitatief, terwijl je niet altijd vast wil zitten aan een vast proces. Iets op papier is handig, maar het moet geen ijzeren wet worden.” (Wethouder)

Ook bestaan er twijfels over de vraag of er voldoende wordt opgeschaald naar beleid door professionals. Volgens sommigen gebeurt dit nog te vaak niet. Dit heeft er volgens hen mee te maken dat professionals het lastig vinden om bij een beleidsmedewerker aan te geven dat het handelen van collega's bij een andere afdeling of organisatieonderdeel een inwoner in de knel brengt. Sommige stakeholders zijn zich in dit kader bewust van hun eigen positie en dat het gemak waarmee zij hun weg weten te vinden binnen de organisatie allerm minst vanzelfsprekend is voor uitvoerend professionals.

Tegelijkertijd wordt ook in positieve zin aangegeven dat er de laatste jaren wel meer aandacht is voor het systematisch analyseren van structurele knelpunten. Als voorbeeld wordt hier de City Deal genoemd. Hier bestaan handleidingen voor die professionals houvast bieden. Wie spreek je als eerst aan? Hoe kun je een casus indienen? Aan welke voorwaarden moet de casus voldoen? Daarnaast worden professionals betrokken bij de City Deal getraind op gesprekstechnieken om tijdens casuïstiekbesprekingen en intervisie de 'juiste vragen' te stellen. Verder is er voor zogenoemde 'koplopers' – "de mensen met het vuur van binnen" – extra training op bijvoorbeeld kennis van wetgeving en hardheidsclausules.

Er zijn wel verschillen in de mate waarin professionals casussen inbrengen bij de City Deal. Waar de ene professional met enige regelmaat een casus inbrengt, heeft de ander nog nooit een casus ingebracht. Sommige professionals vinden het spannend om een casus in te brengen bij de City Deal; er zit veel 'gewicht' aan tafel en er wordt kritisch gereflecteerd op het handelen van professionals. Dit is met name spannend voor professionals wanneer zij twijfelen over hun eigen handelen; wanneer zij immers overtuigd zijn dat wet- en regelgeving knelt en evident is dat een inwoner financieel klem komt, "ga je bij wijze van spreken voor de deur van de burgemeester liggen", maar als iemand twijfelt of zijn eigen handelen, is de drempel voor een professional hoger om de casus in te brengen.

"Als mensen een casus inbrengen bij de stedelijke City Deal vragen we wel overal goed over nagedacht hebben: heb je hieraan gedacht, heb je daaraan gedacht? Ik kan me ook wel voorstellen dat mensen denken: ik word gecontroleerd of ik al mijn stappen doorlopen heb. Het vraagt dus een grondhouding om als sociaal werker te durven reflecteren."
(Leidinggevende)

Ook wordt er in het kader van aandacht voor structurele knelpunten gewezen op het gestructureerd analyseren van klachten en bezwaar- en beroepzaken. Hier bestond tot voor kort bestond weliswaar minder aandacht voor, maar wordt recent als een belangrijke opgave beschouwd. Op weekbasis wordt gekeken wat er binnen is gekomen op het vlak van klachten, en bezwaar- en beroepzaken. Op kwartaalniveau wordt gekeken naar patronen daarbinnen. Waar klachtenafhandeling lange tijd werd gezien als iets 'wat we erbij moeten doen', wordt het nu gezien als een belangrijke bron van signaleren van (structurele) knellende situaties.

Stakeholders erkennen dat terugkoppeling richting professionals beter kan

Stakeholders kunnen zich voorstellen dat professionals soms het gevoel hebben dat er weinig of niet met een signaal van een structureel knellend mechanisme gebeurt. Dit zit hem volgens hen vooral in de tijd die erover heen gaat voordat er een oplossing komt; dit kan soms

maanden of zelfs wel jaren duren, terwijl de professional vandaag met een ingewikkelde casus zit waar een oplossing voor moet komen.

“Het oplossen van structurele knelpunten kost gewoon veel meer tijd. Soms kan dat wel een jaar duren, of langer. Dat gevoel kunnen we volgens mij niet wegnemen. Wat een knellende situatie is, is vaak ook een samenspel van dingen in het sociaal domein. Dit is vaak heel complex. Het is altijd lastig om zaken bij een ander organisatieonderdeel te wijzigen. Dat speelt bijvoorbeeld tussen de buurtteams en W&I. Of als er iets speelt met woningbouwcorporaties.” (Leidinggevende)

“Het feit blijft wel dat in een hiërarchische situatie en politieke situatie, dat is voor de professional een black box. Professionals zijn vaak echt doeners. De perceptie is vaak dat het lang duurt en dat er niets mee gedaan wordt.” (Leidinggevende)

Hoewel de geïnterviewde leidinggevenden in eerste instantie denken altijd een goede terugkoppeling te geven richting professionals, realiseren zij zich in tweede instantie dat dit wellicht toch beter kan. Door de waan van de dag, en de tijd die er soms overheen gaat voordat er ‘iets gebeurt’ op een bepaald thema, maakt dat leidinggevenden niet altijd terugkoppelen wat de stand van zaken is ten aanzien van een aangekaart signaal. Het organiseren van een heldere feedbackloop is volgens sommigen dan ook van belangrijk om een goede terugkoppeling te borgen.

Rol van politieke overwegingen en cultuur bij signalering, agendering en opvolging wordt herkend

Veel stakeholders beschouwen de politiek-bestuurlijke context waarbinnen zij opereren als “een gegeven”. Hiermee wordt bedoeld dat de politieke kleur in een gemeente zonder meer invloed heeft op de politiek-bestuurlijke agenda: wat wordt opgepakt en wat niet? Leidinggevenden zijn zich hier soms goed van bewust en proberen bijvoorbeeld aan te sluiten bij het coalitieakkoord om aandacht te krijgen voor een bepaald knellend mechanisme.

“Ik ken het coalitieakkoord natuurlijk goed. En de actieagenda Utrecht Schuldenvrij. Dan weet ik wel dat het helpt dat als ik iets heb [een knellende situatie] ik het dan zo formuleer dat het daarbinnen past. Dat zijn slimmigheidjes. De raad kan dan weer snoeven.” (Leidinggevende)

“Ik pak op wat ik belangrijk vind. Mijn politieke kleur en maatschappijvisie spelen daarin een rol. Tegelijkertijd weet je ook wat ‘politiek gedoe’ kan opleveren en daar ben je alert op. Dus soms wil je ook iets snel oplossen, omdat je weet wat dat in de gemeenteraad anders betekent”. (Wethouder)

Ook wordt gewezen op de “filter” die in de ambtelijke organisatie aanwezig is en die maakt dat een knellende situatie beleid of de wethouder al dan niet bereiken. Zo is een dergelijk filter aanwezig bij leidinggevenden die ervoor kunnen kiezen wel of niet op te schalen naar beleid. En ook bij beleidsmedewerkers bestaat een dergelijk filter; ook zij maken de afweging om bijvoorbeeld de wethouder al dan niet in te lichten.

Tevens wordt aangegeven dat de cultuur binnen een team of afdeling van invloed is op de ruimte die professionals voelen om knellende situaties te signaleren, maar bovenal aan te kaarten. Wanneer de cultuur gericht is op leren, en waarbij de professional dus niet het gevoel krijgt 'ik heb het fout gedaan' op het moment dat wordt geoordeeld dat het in een bepaalde situatie toch beter is om juist wel of juist niet af te wijken van het beleid, zullen professionals sneller een knellende situatie agenderen.

8.7 Conclusies

Deel professionals onvoldoende bekend met discretionaire ruimte om maatwerk te bieden

Op basis van de resultaten concluderen we dat een substantieel deel van de professionals naar eigen zeggen niet weet welke mogelijkheden landelijke wet- en regelgeving biedt – dus de juridische ruimte die er bestaat – om maatwerk te leveren. Zo is bijna de helft van de uitvoerders van de Participatiewet (domein werk en inkomen) niet op de hoogte van de mogelijkheden die de Awb biedt, terwijl de Awb juridische mogelijkheden biedt om maatwerk te bieden bij de uitvoering van beleidsregels van bestuursorganen. Van de schuldhulpverleners weet ongeveer een derde dit niet voor de Wsnp. Wanneer uitvoerend professionals onvoldoende bekend zijn met juridische afwijkingsmogelijkheden, kunnen er knellende situaties ontstaan die wellicht voorkomen hadden kunnen worden. Professionals zijn naar eigen zeggen meer bekend met de mogelijkheden die gemeentelijke beleidsregels en beleidsplannen geven om maatwerk te bieden om zo knellende situaties te voorkomen.

Professionals ervaren meer ruimte om maatwerk te bieden bij gemeentelijke beleidsregels en NVVK-modules dan bij landelijke wet- en regelgeving

Daarnaast kan worden gesteld dat professionals bij de gemeentelijke beleidsregels – zowel wat betreft de uitvoering van de Participatiewet als schuldhulpverlening – en de NVVK-modules meer de mogelijkheden ervaren dan bij de landelijke wet- en regelgeving om maatwerk te bieden. In Utrecht bestaat onder professionals het beeld dat er de laatste jaren meer maatwerk wordt geleverd en de klant meer centraal staat. De 'politieke kleur' van de gemeente speelt hierin een belangrijke rol volgens een deel van de professionals.

Structureel knellende situaties besproken met leidinggevende of bij afwijking van beleid

Of er door professionals bij een knellende situatie wordt opgeschaald naar de leidinggevende hangt van verschillende factoren. Soms wordt de leidinggevende betrokken als van beleid wordt afgeweken om op die manier "goedkeuring" of "dekking" voor hun besluit te krijgen. Als een knellende situatie het teamniveau overstijgt of vaker voorkomt, wordt er veelal voor gekozen om de kwestie met de leidinggevende te bespreken.

Manier waarop casuïstiekbesprekingen vorm krijgen verschilt, ook aandacht voor structurele knelpunten

Verder kan worden geconcludeerd dat casuïstiekbesprekingen een belangrijke manier zijn voor professionals om knellende situaties te signaleren en te agenderen. Door met collega's complexe casussen uit te wisselen kan worden geconstateerd of er wellicht sprake is van een

structureel knelpunt. Hoewel op basis van de resultaten het beeld ontstaat dat het houden van casuïstiekbesprekingen onder de verschillende groepen professionals een gangbare werkwijze is, bestaan er desalniettemin verschillen in de manier waarop casuïstiekbesprekingen worden vormgegeven. Waar het ene team casuïstiekbesprekingen meer systematisch en grondiger aanpakt, worden casussen bij andere teams ter plekke geïntroduceerd en is het aan de individuele professional wat zij uit de bespreking 'meenemen'. Desondanks ontstaat overkoepelend het beeld dat in Utrecht de focus in casuïstiekbesprekingen zowel op individuele casussen ligt als op het signaleren van structurele knelpunten. In algemene zin kan dan ook worden geconcludeerd dat professionals positief zijn over de wijze waarop casuïstiekbesprekingen plaatsvinden, met name in die teams waar een duidelijke 'opschaalroute' bekend is.

Hoewel het merendeel van de professionals het gevoel heeft dat hun leidinggevende het waardeert wanneer zij knellende situaties aankaarten, kan worden geconcludeerd dat zij minder waardering ervaren vanuit 'de gemeente'. Met 'de gemeente' bedoelen professionals veelal alle lagen boven de direct leidinggevende; dus het hoger management, de gemeenteraad en wethouders. Dit lijkt erop te duiden dat 'meer afstand' gepaard gaat met 'minder vertrouwen'.

Beperkt vertrouwen in goede opvolging signalen

De helft van de professionals heeft er vertrouwen in dat er iets met een signaal wordt gedaan als je een knellend mechanisme of knellende situatie aankaart, 15% heeft dit vertrouwen uitgesproken niet en de overige groep is neutraal. Een groot deel van de professionals geeft aan dat er wel geluisterd wordt vanuit de organisatie, maar dat dat nog niet betekent dat er ook voldoende mee gedaan wordt. Dit maakt ook dat zij het gevoel hebben dat het signaleren en agenderen van knellende situaties minder wordt gewaardeerd.

Opvolging van (eerdere) signalen bepaalt toekomstig handelen professionals bij knellende situaties

Een belangrijke conclusie is dat de mate waarin professionals ervaren dat knelpunten goed worden opgepakt en opgelost, invloed heeft op de mate waarin zij ervaren dat het signaleren en agenderen van knellende situaties wordt gewaardeerd. Ten aanzien van de mate waarin professionals ervaren dat het gewaardeerd wordt dat knellende situaties worden gesignaleerd en geagendeerd, en de mate waarin ze er vertrouwen in hebben dat hier op een goede manier opvolging aan wordt gegeven, zijn enkele zaken opvallend.

- Verschillen tussen professionals in loondienst (ambtenaren) en werkzaam bij gecontracteerde partijen/subsidiepartners t.a.v. ervaren waardering gemeente rondom signalering en agendering knellende situaties. Ten eerste ervaren professionals die in loondienst zijn bij de gemeente vaker dan professionals die niet werken in opdracht van de gemeente dat de gemeente het waardeert als knellende situaties worden aangekaart. Hierdoor blijft een deel van de gesignaleerde knelpunten mogelijk buitend beeld.

- Bureaucratische processen staan oplossingen in de weg. Daarnaast is het volgens veel professionals (zowel wel ambtenaren als niet-ambtenaren) geen kwestie van 'onwil' dat knelpunten niet worden opgelost, maar duurt het soms lang voordat een signaal door een andere afdeling wordt opgepakt omdat onduidelijk is wie precies waar verantwoordelijk voor is.
- Hoe meer invloed professionals naar eigen zeggen hebben, hoe meer vertrouwen in een goede opvolging van signalen. Tevens blijkt dat professionals die zelf meer invloed ervaren, bijvoorbeeld doordat zij soms aansluiten bij maatwerktafels of een stedelijk overleg, positiever zijn over de opvolging van knellende situaties die zijn geagendeerd.
- Meer vertrouwen in oplossen van individuele casussen dan oplossen van structurele knelpunten. Over het algemeen is er meer vertrouwen dat incidentele knelpunten (bij individuele casussen) worden opgelost, maar is minder vertrouwen dat structurele knelpunten door leidinggevendenden worden opgepakt en opgelost.
- Politieke overwegingen spelen rol bij agendering en opvolging knellende situaties. Professionals geven aan dat politieke overwegingen soms ook een rol lijken te spelen bij het wel of niet aanpakken of oplossen van bepaalde knellende situaties. Het is politiek gezien dan juist wel of juist niet haalbaar of 'interessant' om te acteren op een bepaald signaal. Hierdoor bestaat het risico dat het wel of niet melden van een knellende situatie uitsluitend wordt gedreven door politieke in plaats van professionele afwegingen.
- Onduidelijkheid over opvolging signalen. Tot slot hebben veel professionals geen goed of duidelijk beeld van wat er precies gebeurt nadat een knellende situatie is aangekaart en dus niet weten of een probleem is opgelost. Over het algemeen lijkt de terugkoppeling vanuit leidinggevende richting professionals beperkt te zijn en zouden zij graag vaker en uitgebreider terugkoppeling wensen.

Stakeholders: duidelijke feedbackloop belangrijk

Over het algemeen herkennen de geïnterviewde stakeholders de bevindingen op basis van de enquête en verdiepende interviews met professionals. Hierbij is de belangrijkste conclusie dat, hoewel de intentie van leidinggevendenden altijd is om tijdig een goede terugkoppeling te geven op een aangekaart signaal, de praktijk soms anders is. Zij beschouwen het opstellen van een duidelijke feedbackloop dit dan ook als een verbeterpunt.

LITERATUUROVERZICHT LEERONDERZOEK HU/HVA

Boogers, M., A. Commandeur, P. Donders, R. van Hilten, H. Vink & R. van 't Zand. (2020). Vinden en verbinden. BMC/Universiteit Twente.

CPB. (2022). Inflatiescenario's. Den Haag: Centraal Planbureau.

Eiselin, W., H. van Deutekom & H. Nacinovic. (2021). Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet.

Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendrikx, P. Frissen & M. Huiting. (2021). Tussen staat en menselijke maat. Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Van Echtelt, P., K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag: SCP.

Jungmann, N. T. Madern, R. van Geuns & A. Moerman. (2018). Knellende schuldenwetgeving. Hogeschool Utrecht/Hogeschool van Amsterdam/Sociaal Werk Nederland.

Jungmann, N., D. Lako & H. de Bruin. (2020). Begrijpen, willen en kunnen. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Nationale ombudsman. (2019). Houd het simpel. Den Haag: Nationale ombudsman.

Nibud. (2022). Nibud: Langdurig hoge inflatie vraagt veel van huishoudens, meer hulp en ondersteuning nodig. Geraadpleegd op 15-8-2022, verkregen via: <https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-langdurig-hoge-inflatie-vraagt-veel-van-huishoudens-meer-hulp-en-ondersteuning-nodig/>

Oomkens, R., A. Drijvers, L. Salomé, A. Eleveld, S. Kistemaker & H. Bouma. (2022). Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid. Panteia/Muzus/VU Amsterdam/Hogeschool Utrecht.

Oomkens, R. & A. Drijvers. (2021). Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet. Zoetermeer: Panteia.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). Klem tussen balie en beleid.

Willink, T. (2021). Eindverslag informateur Tjeenk Willink. Verkregen via: Eindverslag informateur Tjeenk Willink | Verslag | Kabinetsformatie (kabinetsformatie2021.nl)

FEBRUARI 2023

AANBEVELINGEN

Auteurs

dr. Marie-Jeanne Schiffelers

dr. Marlot Kuiper



**Universiteit
Utrecht**

Departement Bestuurs-
en Organiseringswetenschap

*Utrechtse School voor Bestuurs- en
Organiseringswetenschap (USBO)*

9. AANBEVELINGEN

9.1 Algemene inleiding aanbevelingen

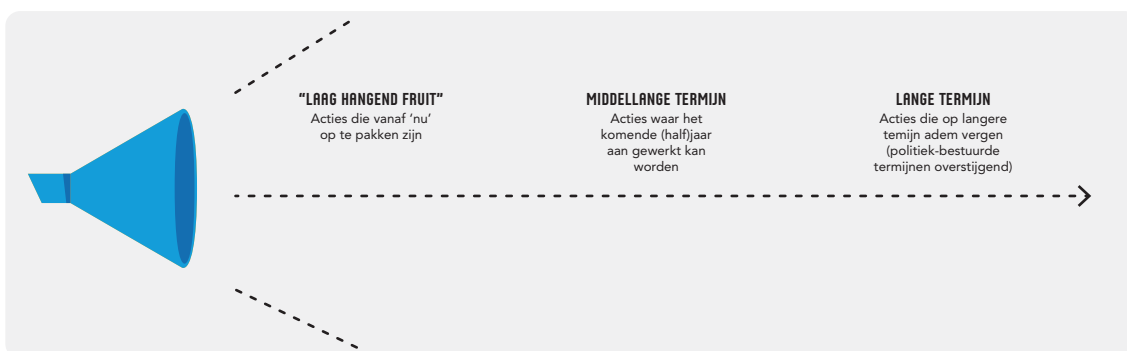
In dit hoofdstuk werken we een selectie van de constatering/lessen van het leeronderzoek van de HU en HvA (zoals beschreven in hoofdstuk 2) uit tot aanbevelingen voor het werken met en leren van knellende situaties. De aanbevelingen zijn uitgewerkt door USBO advies van de Universiteit Utrecht. De aanbevelingen zijn gericht op het waar mogelijk verbeteren van bestaande structuren en praktijken zodat nieuwe signalen van knellende mechanismen tijdig gesignaleerd, op de juiste plekken geadresseerd en opgeschaald worden en dat hier de benodigde opvolging en terugkoppeling over plaatsvindt. De gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht hebben al veel structuren en praktijken beschikbaar hiervoor. Alle drie de gemeenten zijn zich zeer bewust van het belang van goed signaleren, agenderen, opschalen en terugkoppelen en hebben hier dan ook al op allerlei wijzen structuren/werkwijzen voor ingericht en zijn bezig met het inrichten en doorontwikkelen daarvan. Er gaat bij alle drie de gemeenten dus al heel veel goed in het omgaan met knellende mechanismen. Dit hoofdstuk dient daarom vooral gelezen te worden in aanvulling op deze initiatieven en als opties waarop de ingezette beweging verder versterkt kan worden.

Dit hoofdstuk is opgedeeld in drie deelhoofdstukken gevolgd door een overkoepelende reflectie. Iedere gemeente is in de gelegenheid gesteld lessen te selecteren uit het leeronderzoek van de HU/HvA waar zij een uitwerking van wilden hebben. De gemeenten hebben uit de reeks van lessen gekozen voor de aanbevelingen die op dit moment het meest relevant zijn voor de eigen gemeente, met de vraag deze waar mogelijke verder te concretiseren. Deze geselecteerde constatering/lessen konden dus verschillen per gemeente. De andere lessen uit het HU/HvA leeronderzoek waren voor de betreffende gemeente eenduidiger, of zijn al onderdeel van bestaande inzet van de gemeente. De lessen zijn vervolgens per gemeente voorgelegd in een werksessie om toe te werken naar aanbevelingen die aansluiten bij de context van de betreffende gemeente. De deelnemers zijn geselecteerd in nauwe samenspraak met onze contactpersonen per gemeente (zie 9.2, 9.3 en 9.4 voor een nadere toelichting op de deelnemers per gemeente).

De aanbevelingen voor de geselecteerde lessen worden uitgewerkt in de deelhoofdstukken 9.2 (Amsterdam), 9.3 (Almere) en 9.4 (Utrecht). Per gemeente benoemen we om te beginnen de constatering/lessen die geselecteerd zijn door onze contactpersonen bij de betreffende gemeente. Ook geven we een korte beschrijving van de werksessie, het aantal deelnemers en het type functies. Vervolgens werken we in de deelhoofdstukken toe naar een concretisering van deze lessen en mogelijke handelingsperspectieven. Daarbij is van belang op te merken dat deze aanbevelingen vooral gebaseerd zijn op de aanreikingen zoals gedaan in de werksessies. We pretenderen dan ook niet volledig te zijn. De aanbevelingen vormen ook vooral een aanzet tot doorontwikkeling van reeds in gang gezette ontwikkelingen in de betreffende gemeenten.

Verder behandelen we de aanbevelingen behorende bij de verschillende constatering/lessen afzonderlijk van elkaar, maar we realiseren ons dat in de praktijk veel van deze zaken nauw met elkaar samenhangen. Sommige aanbevelingen richten zich daarbij meer op structuren (procedures en protocollen, loketten, werkprocessen, routes), terwijl andere aanbevelingen nadruk leggen op de meer culturele aspecten zoals (sturende) waarden, omgangsvormen, feedback geven en ontvangen en aanspreekgedrag. Structuur en cultuur staan echter evenmin los van elkaar en beïnvloeden elkaar op vele wijzen. We hebben daarbij tegelijkertijd oog voor het ontwikkelen van competenties en deskundigheid, om te kunnen werken met (nieuwe) structuren en aan organisatiecultuur.

Tot slot hebben we in onze uitwerking van de aanbevelingen een tijdsprioritering aangebracht om te voorkomen dat de indruk ontstaat dat *“alles tegelijkertijd kan en moet”*. Om door de bomen van verbetermogelijkheden het bos te kunnen blijven zien, bouwen we expliciet voort op goede principes en werkwijzen die in de betreffende gemeente al bestaan en ontwikkeld worden, en maken we bovendien per aanbeveling een onderscheid tussen *“laag hangend fruit”* (zaken die snel opgepakt kunnen worden), de middellange termijn (acties voor het komende (half)jaar), en aanbevelingen waar op de lange termijn aan gewerkt kan worden (politiek-bestuurlijke termijnen overstijgend, de komende twee tot vijf jaar).



Aan het eind van ieder deelhoofdstuk geven we een beknopte samenvatting van de aanbevelingen waar de betreffende gemeente nu en de komende tijd mee aan de slag kan, gebruik makend van een tabel met de onderverdeling naar korte termijn, middellange termijn en lange termijn aanbevelingen. Veel van de aanbevelingen gaan over het zijn van een lerende organisatie. Daarom hebben we ter afsluiting van dit aanbevelingenhoofdstuk (paragraaf 9.5) een overkoepelende reflectie opgenomen waarin we expliciet aandacht besteden aan samen leren en wat daarvoor nodig is.

9.2 Aanbevelingen Amsterdam

9.2.1 Beknopte inleiding

De gemeente Amsterdam heeft, evenals de gemeente Almere, de constatering/lessen 3, 4, 5 en 8 uit het leeronderzoek geselecteerd om concrete handvatten voor te krijgen. De lessen 3 en 5 en de lessen 4 en 8 uit het leeronderzoek zijn bij elkaar genomen, omdat ze in de praktijk goed bij elkaar passen. Deze lessen worden achtereenvolgens in dit hoofdstuk uitgewerkt tot concrete aanbevelingen. De aanbevelingen komen deels overeen met de

aanbevelingen voor de gemeente Almere, veel van de beschreven aspecten werden in beide gemeenten naar voren gebracht. Maar deels zijn de aanbevelingen voor de gemeente Amsterdam ook gespecificeerd om goed aan te sluiten bij de Amsterdamse context.

Lessen HU/HvA

3 en 5	Zorg voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes en communiceer over opvolging van signalen richting professionals
4 en 8	Meer aandacht voor de uitvoering: nodig expliciet uit tot signaleren en agenderen van knellende situaties en creëer ruimte voor tegengeluid

Informatie over de werksessie

Om deze aanbevelingen te concretiseren en toe te werken naar gerichte acties, heeft USBO advies op 7 december 2022 een werksessie georganiseerd met een groep van 10 deelnemers, allen werkzaam bij of voor de gemeente Amsterdam en die in hun werk te maken (kunnen) krijgen met voorbeelden van knellende situaties. Het betreft (beleids)medewerkers, managers, teamleiders en/of adviseurs van Schuldhulpverlening, Werk Participatie en Inkomen, Buurtteams, het Doorbraakteam, de Amsterdamse Maatwerkmethode en de Hersteloperatie Toeslagenaffaire. De deelnemers hebben vanuit hun verschillende perspectieven input gegeven vanuit zowel beleid als uitvoering. Tijdens de werksessie zijn de bevindingen van het leeronderzoek van de HU/HvA kort aan de deelnemers gepresenteerd, gevolgd door een toelichting op de daaruit voortkomende lessen. Per inzicht is vervolgens aan de deelnemers gevraagd concrete suggesties, aanknopingspunten en handelingsperspectieven voor de gemeente Amsterdam gekoppeld aan de lessen 3 en 5 en aan de lessen 4 en 8 te delen. De uitkomsten zijn door de onderzoekers geanalyseerd en uitgewerkt tot de onderstaande aanbevelingen.

9.2.2 Aanbevelingen bij inzicht

Zorg voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes en communiceer over opvolging van signalen richting professionals.

Er is weinig discussie over het belang van opschalen- en escaleren wanneer mogelijke knellende mechanismen worden geconstateerd of vermoed. Toch lijkt het nemen van de stap om daadwerkelijk op te schalen voor medewerkers geen makkelijke stap en geven deelnemers aan de werksessie aan dat deze stap niet zomaar genomen wordt. Daarin spelen verschillende factoren een rol. Het gaat om zaken als de routes niet voldoende kennen, twijfel voelen of opschalen passend/gewenst is, zich onvoldoende in staat voelen om deze stap te zetten, etc. Aan de hand van onderstaande aanbevelingen gaan we in op deze aspecten en benoemen we mogelijkheden om hiermee als gemeente Amsterdam om te gaan.

Korte termijn aanbevelingen

Ontsluit beschikbare opschaal routes en maak ze visueel

Er wordt door de deelnemers aan de werksessie veel gesproken over de behoefte aan duidelijke routing en weten waar je bepaalde expertise kunt vinden om te komen tot een afweging of opschalen gewenst is. Verschillende mensen hebben verschillende delen van deze

routes in het vizier maar een overzicht hiervan is niet breed beschikbaar. Dat leidt tot de eerste aanbeveling voor de gemeente Amsterdam ten aanzien van opschalen en escaleren, waar op relatief korte termijn aan gewerkt kan worden, namelijk het in kaart brengen/visualiseren van de mogelijke routes met een heldere uitleg welke route voor welke situaties passend is en welke beschikbare expertises er zijn om tot de afwegingen te komen.

Er zijn voorbeelden beschikbaar binnen de gemeente Amsterdam waarin de route al goed bekend is zoals bij vroeg-signalering. Verder is er één stedelijk doorbraakteam waar complexe casuïstiek naar opgeschaald kan worden. Dit heeft ertoe geleid dat er geen twintig escalatieroutes meer zijn in de stad. Zowel professionals binnen als buiten de gemeente (de buurtteams) kunnen het doorbraakteam inschakelen om tot een doorbraak te komen bij complexe casuïstiek. Het doorbraakteam neemt het werk niet over, maar helpt de professional en is onderdeel van de Amsterdamse Maatwerkmethode, die in het gehele sociaal domein wordt gebruikt.

Bij meer alledaagse situaties is het nu vaak nog afhankelijk van de mate waarin een medewerker ervaring heeft met opschalen of een stevig netwerk heeft binnen de eigen organisatie of die de juiste weg weet te vinden om signalen op de juiste plek aan te kaarten. Voor deze meer alledaagse zaken is het van belang dat er een laagdrempelige schakeling mogelijk is tussen uitvoering en beleid, tussen afdelingen en/of tussen organisaties, zodat een professional die een signaal oppikt makkelijk kan sparren met de betrokken partners en waar nodig kan vragen in te grijpen.

Door het in kaart brengen van de beschikbare routes en het schetsen van bijbehorende voorbeeldsituaties wordt de barrière van het niet kennen van de juiste route om op te schalen weggenomen. De in kaart gebrachte routes dienen vervolgens onder de aandacht te worden gebracht van medewerkers die hier gebruik van zouden kunnen/moeten maken. Dat gebeurt bij voorkeur via leidinggevenden. Zij kunnen hun medewerkers tegelijkertijd stimuleren hier gebruik te maken en hen uitnodigen vragen en twijfels aan hen voor te leggen. Door het te formuleren als een gezamenlijke zoektocht naar de best passende routes wordt helder dat dit niet kennis is die medewerkers geacht worden te hebben en dat er ruimte is om gezamenlijk de best passende route te zoeken.

Het zicht krijgen en houden op de beschikbare opschaalroutes vraagt om verschillende stappen. Om te beginnen is het verstandig ervoor te zorgen dat het document met opschaalroutes een levend document wordt dat onder meer beschikbaar wordt gesteld op het intranet. Dus geen eenmalig in kaart brengen van bestaande routes maar starten met de routes die helder zijn en gaandeweg aanvullen en regelmatig, minimaal eens per jaar, opnieuw tegen het licht houden van deze routes.

Verder is het aanbevelenswaardig te werken met linking pins, medewerkers per afdeling en per uitvoeringsorganisatie, die goed zicht hebben op de opschaalroutes. Deze spinnen in het web kunnen medewerkers op het juiste spoor zetten en helpen met het zetten van vervolgstappen. Uitgangspunt is dat niet iedereen iedereen hoeft te kennen, maar dat iedereen minimaal één iemand kent die weet bij wie je moet zijn. Managers spelen hierin

een belangrijke rol. Zij kunnen met elkaar inzetten op het opzetten van een netwerk van linking pins waarbij speciaal aandacht is voor het leggen van verbindingen tussen beleid en uitvoering.

Bovenstaande aanbeveling is geplaatst bij de korte termijn omdat de eerste stappen hiervoor, namelijk het optekenen van de reeds bekende routes en het toewerken naar een netwerk van linking pins al op korte termijn gestart kan worden. Het komen tot een goed overzicht en een sluitend netwerk van linking pins vraagt echter meer tijd. En het onderhouden van dit overzicht en netwerk is zelfs een lange termijn aanbeveling. Voor beide zaken onderdelen (overzicht en netwerk) is het van belang dat nagedacht wordt waar de verantwoordelijkheid hiervoor belegd wordt. Het initiatief daartoe dient te komen vanuit het management.

Agendeer opschalen en escaleren structureel in werkoverleggen

Het in kaart brengen van de routes biedt informatie die medewerkers nodig hebben om de stap tot opschalen goed te kunnen zetten. Maar kennis van de routes alleen is niet voldoende om de stap tot opschalen ook daadwerkelijk te kunnen en durven maken. Daarvoor is meer nodig. We begrijpen uit het leeronderzoek en uit de werksessie dat medewerkers in Amsterdam zich regelmatig afvragen of een bepaalde situatie zich leent wel voor opschalen en zich daardoor mogelijk (te) terughoudend opstellen in het nemen van vervolgstappen. Je moet "op een gegeven moment" wel bij de leidinggevende aan kunnen kloppen. Maar onduidelijk is dan wat "op een gegeven moment is"? De vraag die gesteld wordt is welke gedachtes/criteria beschikbaar zijn voor het maken van deze afweging en welke gremia geschikt zijn om vaak nog impliciete overwegingen bij collega's te toetsen.

Onze aanbeveling is om allereerst met directe collega's/het eigen team te spreken over afwegingen tot wel of niet opschalen. Dit is ook onderdeel van de Amsterdamse Maatwerkmethode, waarmee alle professionals binnen het sociaal domein werken. Op een aantal plekken is het common practice om in teamverband deze afwegingen met elkaar te maken. Van deze ervaringen en wijze van werken kan geleerd worden voor andere overleggen. Op plekken waar deze werkwijze nog goed niet ingebed is kan een relatief eenvoudige stap worden genomen door leidinggevendenden of door teams zelf (denk ook aan buurtteams en teams van sociale raadslieden) door het thema opschalen en escaleren met een vaste regelmaat op de agenda van werkoverleggen te plaatsen. Dit helpt in het expliciteren van afwegingen en het verhelderen van mogelijke opschaalroutes. En bovendien draagt het bij aan het versterken van de reflectie tussen collega's over de wenselijkheid en mogelijkheden als het gaat om opschalen en escaleren.

Middellange termijn aanbevelingen

Heb als management een uitnodigende en open onderzoekende houding

Of opschaal- of escalatieroutes gebruikt worden is nu zoals gezegd ook nog erg afhankelijk van individuele afwegingen van medewerkers waarbij onder meer eerdere ervaringen zowel van zichzelf als van nabije collega's een rol spelen. Het is van belang dat leidinggevendenden zich goed realiseren dat medewerkers zich niet per definitie vrij voelen om iets bij hen aan te kaarten. Medewerkers zijn vaak onzeker of dit wel of niet gewenst is en stellen zichzelf vragen als: *Is het ernstig genoeg om op te schalen en Hoe zal dit ontvangen worden door mijn leidinggevende?*

Als medewerkers voelen dat opschalen gefaciliteerd en gewaardeerd wordt en gezien wordt als een belangrijke manier om samen te leren dan biedt dat het vertrouwen om hier ook daadwerkelijk gebruik van te maken. De cultuur binnen een afdeling speelt hierin een belangrijke rol. Medewerkers trotseren nou eenmaal minder makkelijk de bestaande hiërarchie dan managers/bestuurders vaak denken. Dat houdt in dat managers, hoe open en sensitief zij zich ook denken op te stellen, toch snel signalen missen omdat medewerkers, terecht of onterecht voelen dat er drempels zijn om op te schalen.

Om te achterhalen hoe vrij medewerkers zich daadwerkelijk voelen om zaken aan te kaarten is het belangrijk met enige regelmaat (anoniem) bijvoorbeeld middels een vragenlijst, gecombineerd met een reeks diepte-interviews onder leiding van een externe partij, ervaringen op te halen. Zowel vanuit het lerend onderzoek als in de werksessie ontvingen wij signalen dat professionals in Amsterdam zich niet altijd even vrij voelen om signalen van knellende mechanismen bij hun leidinggevenden aan te kaarten. Hoewel we geen zicht hebben op het aantal professionals dat dit ervaart, noch op de redenen waarom ze hier terughoudend in zijn, is het van belang dat leidinggevenden zich hier wel goed bewust van zijn.

De houding van het management kan het aankaarten van lastige situaties stimuleren maar zeker ook belemmeren zonder dat zij zich hier goed bewust van zijn. Om opschaling/escalatie ook daadwerkelijk te laten plaatsvinden is zelfreflectie en reflectie door anderen (medeleidinggevenden en team) op deze houding dan ook van belang. Een uitnodigende open houding van het management vormt een belangrijke voorwaarde voor het verkrijgen van signalen over knellende mechanismen. Er moet dus een duidelijk signaal uitgaan van het management én bestuurders dat er daadwerkelijk ruimte is voor opschalen en dat agenderen van professionele buikpijn van groot belang wordt geacht en gezien wordt als belangrijk onderdeel van je professionele taak als ambtenaar/uitvoerder. Verder is het van belang met regelmaat onderzoekende vragen te stellen en informatie op te halen, zeker als er weinig of geen signalen uit het team komen.

De toon en de houding van de leidinggevenden zijn dus ook van groot belang bij het bieden van ruimte aan professionals om op te schalen. Meer concreet vergt het van leidinggevenden vooral een open en onderzoekende houding ten aanzien van signalen uit het eigen team/ uit de organisatie. Vragen in plaats van oordelen en uitnodigen in plaats van afwachten. Verder is het van belang te zorgen voor een goede terugkoppeling richting het team/de professional over wat er gedaan is met het signaal, ook als dit niet tot verdere stappen heeft geleid. Het toelichten van de gehanteerde onderbouwing van het besluit is daarbij van belang.

Eenieder heeft blinde vlekken ten aanzien van het eigen werkwijze en houding. Voor leidinggevenden is het van extra belang zicht op deze blinde vlekken te krijgen om we weten dat een opbouwend stimulerende houding van leidinggevenden ertoe doet in het stimuleren van professionals. Juist voor leidinggevenden geldt dan ook dat het van groot belang is met regelmaat te reflecteren op de eigen houding en de elementen in die houding die als stimulerend en als belemmerend worden ervaren door het team. Daarvoor is een combinatie van zelfreflectie en gezamenlijk reflectie aan de hand van observaties van onder meer het

team. De organisatie (gemeente Amsterdam) kan een centrale rol vervullen in het faciliteren en prioriteren hiervan om te voorkomen dat door de continue tijdsdruk deze reflecties naar de achtergrond verdwijnen.

Meer over hoe het management concreet kan werken aan de open en uitnodigende houding wordt nader uitgewerkt in de overkoepelende reflectie in paragraaf 9.5.

Beweeg van opschalen naar ophalen

De termen 'opschalen' en 'escaleren' zijn op zichzelf al beladen en maken het mogelijk onnodig moeilijk voor professionals om deze stap te zetten. *"Het is niet escaleren, niet ruzie maken, het is laten zien waar het niet werkt!"*

Van uitvoerders wordt gevraagd zaken waar zij zien dat het niet goed werkt voor te leggen aan beleidsadviseurs, juristen en/of managers die allen op een redelijke afstand staan van het werkproces. Zij voelen zich hier dan ook vaak niet op toegerust: *"Hoezo zal ik een jurist van wonen bellen, ik heb geen deskundigheid, hoe voer ik zo'n gesprek?"*. In plaats daarvan zou het dan ook passender zijn deze informatiestroom om te draaien, dus niet van professionals vragen dat zij het opschalen, maar van beleidsmedewerkers, juristen, leidinggevendenden en bestuurders vragen deze informatie bij de uitvoerende teams op te halen. Daartoe is het van belang als organisatie te leren hoe je ophaalt. Lijnmanagers hebben hierin een initiërende en faciliterende rol. Zij kunnen ervoor zorgen dat deze houding van ophalen meer common practice wordt en zij kunnen van beleidsmedewerkers en staffunctionarissen vragen expliciet op zoek gaan naar situaties waar het beleid niet werkt. Er zijn overigens ook al veel beleidsmedewerkers die dat al heel goed doen. Deze beweging hoeft dus feitelijk alleen versterkt te worden door onder meer de reeds bestaande praktijken breder uit te dragen.

Stimuleer een onderzoekende houding bij professionals

Niet alleen voor het management is het van belang een open en onderzoekende houding te hebben. Ook voor uitvoerders, professionals is een onderzoekende houding van groot belang. Dit om samen uit te vinden waar ruimte is om van de regels af te wijken en waar dit niet mogelijk of gewenst is en om erachter te komen waar het eventueel niet durven pakken van ruimte vandaan komt. Om deze onderzoekende houding te stimuleren is het van belang met regelmaat als team te reflecteren op vragen als waar lopen wij als team en ik als medewerker in dat team tegenaan, welke situaties vinden we/vind ik lastig om aan te kaarten, waar hebben we in de afgelopen tijd als team iets laten liggen en wat maakt dat we dat hebben laten liggen? Teams zullen geholpen moeten worden om dit gesprek op een open en veilige manier met elkaar te voeren. Het is afhankelijk van het team welke frequentie en welk type begeleiding hierbij gewenst is. Het ene team zal dit van nature al doen en kan dit goed zelf modereren. Het andere team heeft hier ondersteuning en stimulering bij nodig. In eerste instantie is het aan leidinggevendenden om daar samen met het team een inschatting van te maken en vervolgens de gepaste ondersteuning te organiseren. Managers hoeven niet altijd aan te sluiten bij deze teamreflecties, soms is het juist fijn als het team dit zonder de manager kan bespreken, maar enige betrokkenheid hierbij om zicht te krijgen op bestaande dilemma's is wel aan te raden.

Leg meer bedekte signalen bloot

Daarnaast wordt gezocht welke mogelijkheden er zijn om de meer verstopte/bedekte signalen binnen de gemeente te herkennen. Het gaat dan om zaken die wel al (latent) gevoeld worden maar die nog lastig te pakken zijn voor professionals. Bij deze zaken is dus niet zozeer de vraag is het ernstig genoeg om het aan te kaarten maar is hier mogelijk sprake van iets dat later tot problemen kan gaan leiden. Het is uiteraard geen eenvoudige opgave binnen zo'n grote organisatie met veel afdelingen, teams en uitvoeringsorganisaties die allen over (delen van) deze informatie kunnen beschikken ook nog eens de minder heldere signalen op te vangen. Dit vergt nog meer dan bij het signaleren een open ruimte om als professionals met elkaar op enige afstand naar het eigen werk te kijken en te bespreken waar je je gericht op de (nabije) toekomst van het werk zorgen over maakt. Een voorbeeld van dit type overleg is het relatief nieuwe initiatief binnen Amsterdam, de kwestietafel. De ervaringen met de kwestietafel tot dusverre zijn goed. *"We kijken hierbij naar specifieke kwesties. Als je bijvoorbeeld ziet dat iets vaak vastloopt, dan noem je dat een kwestie. Zo liepen professionals vaak aan tegen de aanvraag van bijzondere bijstand. Dan kijken we: hoe vaak komt het voor? Is dat best vaak, dan heb je impactvolle kwestie. De vervolgvraag is dan hoe zou je daar iets mee kunnen doen? Door verschillende professionals erbij te betrekken (inkomen, wonen, buurtteam) evenals de klachtenafhandeling organiseer je leren."*

Het blijft van belang als uitgangspunt te nemen de beslissingsbevoegdheid zo laag mogelijk te beleggen. Dat is ook de kern van de Amsterdamse maatwerkmethode; de verantwoordelijkheid en afwegingen zo veel mogelijk bij de professional leggen. Daarvoor is het van belang de basis(teams) te versterken en het leren reflecteren met elkaar op 'weak signals', gevallen van professionele buikpijn en wel of niet oppakken van signalen en het doorleiden daarvan.

Lange termijn aanbevelingen

Bevorder de deskundigheid van teams

Het aanbieden van structuren om signalen te bespreken is niet voldoende. Het goed bespreken van signalen vergt ook stevige inhoudelijke kennis en de competenties om dit gesprek met elkaar te kunnen voeren. Professionals die beleid en wetgeving moeten uitvoeren beschikken vaak niet over de juridische/beleidsmatige kennis om in te kunnen schatten welke ruimte beschikbaar is rondom de bestaande regels. Teams zouden moeten kunnen beschikken over die deskundigheid, deels door uitvoerders te scholen in de basisuitgangspunten en door met regelmaat expertise aan het team toe te voegen voor de complexere afwegingen. Nabijheid tot het team is van belang om ervoor te zorgen dat deze expertise ook makkelijk betrokken wordt.

Verder is het van belang teams te trainen in het voeren van het goede gesprek. Reflectiegesprekken vergen een open, niet oordelende manier van gezamenlijk onderzoeken. Het is van belang teams te trainen in het stellen van de juiste vragen en het goed luisteren naar elkaar ervaringen.

Bouw aan een lerende cultuur

Eerder refereerden we al aan de hiërarchische drempels die professionals nog met regelmaat ervaren om op te schalen. De vraag die voorligt is hoe deze drempels beslecht kunnen worden en steeds meer toegewerkt kan worden naar een lerende cultuur.

Belangrijk is daarbij is de invloed van leidinggevend en bestuurders. Professionals merken dat het huidige gesternte gunstig is om signalen te geven. *“We worden nu overal uitgenodigd, door de toelagen e.d. om mee te denken, waarom kon dat niet vijf jaar geleden?”* Professionals ervaren dat er nu een heel andere wind waait dan meerdere jaren geleden. Het wordt van belang geacht dit nu ook vast te houden en in de organisatie in te bedden, zodat deze interne kritische reflectie ook in de toekomst behouden blijft.

Voor een verdere uitwerking wat ervoor nodig is om toe te werken naar een lerende cultuur verwijzen we naar de overkoepelende reflectie in paragraaf 9.5 waarin uitgebreid stilgestaan wordt op samen lerend organiseren en de bijbehorende benodigde elementen.

9.2.3 Aanbevelingen bij inzicht

Meer aandacht voor de uitvoering: nodig expliciet uit tot signaleren en agenderen van knellende situaties en creëer ruimte voor tegengeluid

Korte termijn

Stimuleer tegenspraak door het te organiseren

Het zoeken naar tegengeluid is van belang voor het behoud van een goede balans tussen beleid en uitvoering, tussen de verschillende hiërarchische lagen en tussen verschillende beleidsafdelingen. Maar tegenspraak geven is niet makkelijk. In onze overkoepelende reflectie gaan we nader in op de redenen waarom tegenspraak bieden niet zo makkelijk is en wat gedaan kan worden om tegenspraak wel ruimte te bieden. Hieronder gaan we in op een aantal concrete stappen die binnen de gemeente Amsterdam genomen kunnen worden om tegenspraak een plek te geven en te stimuleren.

Laat teams mee bepalen op welke wijze tegengeluid het beste geogst kan worden

Als het gaat om het organiseren van tegengeluid wordt aangegeven dat het voor teams van belang is dat ze zelf sturing kunnen geven aan wie ze willen uitnodigen bij overleggen waarin kritische signalen besproken worden. Dit is van belang omdat de ervaring leert dat tegengeluid vaak pas geuit wordt als teams zich veilig voelen hierover signalen af te geven. Hierover wordt bijvoorbeeld gezegd: *“Als de manager erbij is stelt amper iemand vragen. Als ze weg zijn, gaat team los”*. Het blijkt dus vaak nog moeilijk voor teamleden om hun stem te laten gelden. *“Het veilige gevoel is er dan toch niet helemaal.”* Hoewel het van belang blijft dat managers met regelmaat aansluiten bij teamvergaderingen om signalen op te halen pleit dit ervoor ook momenten te organiseren waar teams zonder de aanwezigheid van het management zorgen te kunnen uiten.

Wel dienen leidinggevend ervoor te zorgen dat deze sessies ook daadwerkelijk met een terugkerende regelmaat georganiseerd worden en dat het niet te vrijblijvend is of teams elkaar treffen om eventuele zorgen met elkaar te bespreken.

Zorg samen voor de verdere concretisering van signalen

Veel signalen van professionals blijven onvoldoende concreet waardoor het voor management/leidinggevenden lastig is er iets mee te doen. Management en directie hebben specifieke en concrete informatie nodig om de passende acties te kunnen ondernemen. Om deze concretiseringslag te maken is het aan te bevelen om specifieke werksessies te organiseren met als doel relatief vage signalen gezamenlijk te specificeren. Het is dan afhankelijk van de te bespreken mechanismen wie uitgenodigd moeten worden voor de betreffende sessies. Dat kan bij wijze van spreken de ene keer de afdeling ICT zijn en de andere keer delen van de directie.

Om dit soort concretiseringsslagen goed te laten verlopen moeten professionals geholpen worden met het expliciteren van wat zij meemaken. Wat valt de professional op in een bepaalde casus en wat voelt hij/zij vanuit de rol als professional, waar zit de zorg en waar is die op gebaseerd?

Het voeren van deze type gesprekken en het maken van dit type analyses vergt specifieke competenties. In veel gevallen kan de teammanager deze gesprekken voeren mits hij/zij daar de juiste tools voor aangereikt krijgt vanuit de organisatie. Ook kan het helpen als een teammanager met enige regelmaat meeloopt met professionals om beter vat te krijgen op de problemen die professionals in de uitvoering tegenkomen.

Middellange termijn

Heb met vaste regelmaat expliciet aandacht voor tegengeluid tussen organisatie vanuit de gezamenlijke opgave 'het belang van de Amsterdammer'

Tegengeluid gaat verder ook over het afgeven van signalen 'tussen organisaties'. Dat kan ook gaan om de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. Dat maakt het echter extra complex omdat daarbij andere organisatiebelangen en afhankelijkheidsrelaties spelen. De vraag is hoe deze signalen dan toch opgehaald kunnen worden om het gezamenlijk leren te stimuleren. Dit kan gerealiseerd worden door met vaste regelmaat, bijvoorbeeld eens per half jaar/ eens per jaar bijeen te komen met deze organisaties waarbij expliciet ruimte wordt gemaakt voor tegengeluid met als doel gezamenlijk leren en reflecteren en waarbij andere belangen dus even 'geparkeerd' worden. Door te starten vanuit en telkens terug te keren naar het gezamenlijke opgave namelijk het belang van 'de Amsterdammer' kan gesproken worden over mechanismen die het gezamenlijk werken aan deze opgave mogelijk in de weg staan.

Hou oog voor de grenzen van wat geboden kan worden

Er zijn ook tegengeluiden die in de ervaring van deelnemers minder gehoord worden. Zo is volgens deelnemers aan de werksessie nog te vaak het signaal richting burgers: *"Ga maar naar het buurtteam als je problemen hebt. We weten echter dat het buurtteam het in veel gevallen niet kan oplossen. Maar dat is politiek een lastige boodschap."* Voor dit soort problemen hebben beleidsmakers en uitvoerders geen oplossing beschikbaar, behalve dat bestuurders zich nog beter zouden moeten uitspreken wanneer de grenzen van wat geregeld kan worden door de gemeente bereikt zijn zodat uitvoerders niet het gevoel krijgen dat zij het onmogelijke mogelijk moeten maken. Het blijven communiceren over de grenzen aan wat geboden kan worden is ook van belang om irreële verwachtingen over wat de gemeente voor

haar burgers kan doen te voorkomen en om onnodige frustratie bij burgers over het optreden van de gemeente te laten ontstaan.

Lange termijn

Koester tegengeluid als belangrijke bron voor leren

Tegengeluiden bieden waardevolle kansen tot leren en een lerende organisatie zal deze signalen dan ook stimuleren en ontvangen als belangrijke kans tot bijstellen en aanpassen. Dit punt wordt nader uitgewerkt in de overkoepelden reflectie.

9.2.4 Aanvullende aanbevelingen

Overige punten:

Organiseer en alloceer tijd voor leren

Leren gaat niet vanzelf, en al zeker niet rondom spannende dossiers waar druk op zit vanuit de politiek en de maatschappij. Om in dat soort situaties leren toch mogelijk te maken is het van belang structuren daarvoor in te richten en tijd te alloceren. Zonder passende structuren (verschillende vormen van collegiale reflectie) en tijd (overlegmomenten) om te leren zal de broodnodige mogelijkheid tot reflectie als eerste sneuvelen onder de druk die voortkomt uit de waan van de dag. Het management dient dit leren te faciliteren door hier structuren voor in te richten, overlegmomenten voor te scheppen, waar nodig training of gesprekleiding voor beschikbaar te stellen maar vooral ook door hier tijd voor beschikbaar te stellen.

Leer van escaleren en klachten en bezwaren

Klachten en bezwaren worden tot op heden nog te weinig benut/geanalyseerd op patronen. Hetzelfde geldt voor gevallen waarin geëscaleerd wordt. Dit terwijl dit belangrijke input geeft voor het gezamenlijk leren. Het is dan ook van belang de cirkel rond te maken en te zorgen dat lessen getrokken worden uit deze situaties. Hierin spelen managers een belangrijke rol. Zij kunnen over de teams heen signalen met elkaar verbinden.

9.2.5 Overzicht aanbevelingen

	Aanbevelingen korte termijn	Aanbevelingen middellange termijn	Aanbevelingen lange termijn
Zorg voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes en communiceer over opvolging van signalen richting professionals	<ul style="list-style-type: none"> • Ontsluit beschikbare opschaal routes en maak ze visueel • Agendeer opschalen en escaleren structureel in werkoverleggen 	<ul style="list-style-type: none"> • Heb als management een uitnodigende en open onderzoekende houding • Beweeg van opschalen naar ophalen • Stimuleer een onderzoekende houding bij professionals • Leg meer bedekte signalen bloot 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevorder de deskundigheid van teams • Bouw aan een lerende cultuur

<p>Meer aandacht voor de uitvoering: nodig expliciet uit tot signaleren en agenderen van knellende situaties en creëer ruimte voor tegengeluid</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stimuleer tegenspraak door het te organiseren • Laat teams mee bepalen op welke wijze tegengeluid het beste geogst kan worden • Zorg samen voor de verdere concretisering van signalen 	<ul style="list-style-type: none"> • Heb met vaste regelmaat expliciet aandacht voor tegengeluid tussen organisaties vanuit de gezamenlijke opgave 'het belang van de Amsterdammer' • Hou oog voor de grenzen van wat geboden kan worden 	<ul style="list-style-type: none"> • Koesteren tegengeluid als belangrijke bron voor leren.
<p>Aanvullend</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Organiseer en alloceer tijd voor leren • Leer van escaleren en klachten en bezwaren 	

9.3 Aanbevelingen Almere

9.3.1 Beknopte inleiding

De gemeente Almere heeft evenals de gemeente Amsterdam de constatering/lessen 3, 4, 5 en 8 uit het leeronderzoek geselecteerd om concrete handvatten voor te krijgen. De lessen 3 en 5 en de lessen 4 en 8 uit het leeronderzoek zijn hierbij bij elkaar genomen, omdat ze in de praktijk goed bij elkaar passen. Deze lessen worden achtereenvolgens in dit hoofdstuk uitgewerkt tot concrete aanbevelingen. Deze aanbevelingen komen deels overeen met de aanbevelingen voor de gemeente Amsterdam, veel van de beschreven aspecten werden in beide gemeenten naar voren gebracht. Waar mogelijk zijn de aanbevelingen gespecificeerd naar de Almeerse context, bijvoorbeeld door te verwijzen naar specifieke Almeerse voorbeelden of te refereren aan thema's die specifiek in de werksessie bij de gemeente Almere naar voren werden gebracht.

Lessen HU/HvA

3 en 5	Zorg voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes en communiceer over opvolging van signalen richting professionals
4 en 8	Meer aandacht voor de uitvoering: nodig expliciet uit tot signaleren en agenderen van knellende situaties en creëer ruimte voor tegengeluid

Informatie over de werksessie

Om de aanbevelingen te concretiseren en toe te werken naar gerichte acties, heeft USBO advies op 17 november 2022 een werksessie georganiseerd met een groep van 8 deelnemers, allen werkzaam bij of voor de gemeente Almere en die in hun werk te maken (kunnen) krijgen met voorbeelden van knellende situaties. Het betreft (beleids)medewerkers, managers, teamleiders, herstelexperts en verbindingsofficieren. De deelnemers hebben vanuit hun verschillende perspectieven input gegeven vanuit zowel beleid als uitvoering.

Tijdens de werksessie zijn de bevindingen van het leeronderzoek van de HU/HvA kort aan de deelnemers gepresenteerd, gevolgd door een toelichting op de daaruit voortkomende

constateringen/lessen. Vervolgens is aan de deelnemers gevraagd concrete suggesties, aanknopingspunten en handelingsperspectieven voor de gemeente Almere te delen gekoppeld aan de lessen 3 en 5 en aan de lessen 4 en 8 te delen. De uitkomsten zijn door de onderzoekers geanalyseerd en uitgewerkt tot de onderstaande aanbevelingen.

Hanteer de uitgangspunten uit het programma Bouwen aan Vertrouwen als overkoepelend kader

Alvorens we naar de specifieke aanbevelingen gaan is het van belang aandacht te besteden aan het kader waarbinnen deze aanbevelingen gevat moeten worden. Er is binnen de gemeente Almere veel aandacht voor het herstel van vertrouwen in de overheid en dus ook de eigen gemeente. Dit vertrouwen is in het gedrang gekomen door onder meer de toeslagenaffaire en onderkend wordt dat ook binnen de gemeente Almere signalen van belangenorganisaties, professionals en onderzoekers over de onwerkbare kaders van deze wetten niet goed gehoord zijn.¹ Het programma Bouwen aan Vertrouwen heeft tot doel dit vertrouwen te herwinnen door in te zetten op een reeks aan maatregelen.

Inwoners, partnerorganisaties, uitvoerend professionals, beleidsmakers en bestuurders uit gemeente Almere hebben daarom in een serie bijeenkomsten gesproken over welke veranderingen in de manier van denken en doen, houding en gedrag nodig zijn om het vertrouwen te herstellen. De ervaringen van inwoners en van professionals op de werkvloer vormden daarbij het vertrekpunt. Op basis daarvan is een aantal waarden geformuleerd die belangrijk zijn in de besluitvorming en waar inwoners, professionals en partnerorganisaties elkaar op aan kunnen spreken wanneer het mis dreigt te gaan, het zogenaamde palet van vertrouwen.

- Gelijkwaardigheid: werken samen met inwoners, vrijwilligers en professionals aan wat er nodig is en elkaar behandelen met respect en zonder vooroordelen.
- Luisteren: de tijd nemen om goed te luisteren naar verhalen en vragen van inwoners en daarbij letten daarbij op belangrijke levensterreinen.
- Ervaringsdeskundigheid: waarderen en gebruiken van kennis en ervaringen van inwoners om inwoners beter te helpen en om van te leren.
- Verantwoordelijkheid: overzicht hebben over wat in de ondersteuning van inwoners gebeurt en alle professionals van de gemeente voelen zich verantwoordelijk voor proces en eindresultaat.
- Vakmanschap: vertrouwen op de kennis en (praktijk)ervaring van professionals om te doen wat echt nodig is; mensen zijn daarbij belangrijker dan regels
- Betrouwbaarheid: zeggen wat je doet en doen wat je zegt; duidelijke en eerlijke informatie is het uitgangspunt.
- Gastvrijheid: zorgen dat inwoners zich welkom en veilig voelen in het contact met de gemeente en partnerorganisaties.

Dit palet is, zoals de gemeente Almere zelf aangeeft, niet het eindproduct, maar biedt belangrijke uitgangspunten aan de hand waarvan bestuurders, leidinggevendenden, afdelingen

¹ Het Palet van Vertrouwen; Anders denken, anders doen en anders organiseren in Almere, Movisie in opdracht van de gemeente Almere.

en teams bepalen wat nodig is om te werken vanuit de bedoeling in plaats vanuit regels of systemen. De routes en de bijbehorende werkwijzen om dit in de praktijk vorm te geven moeten op deze verschillende onderdelen zelf bepaald worden. De bovenstaande uitgangspunten vormen dus in feite het morele kader van waaruit de gemeente Almere bij al haar activiteiten gaat werken.

Voor de onderstaande aanbevelingen betekent dit dat deze uitgangspunten telkens meegewogen moeten worden bij het de verschillende doorontwikkelmogelijkheden die wij formuleren. Veel van de onderstaande aanbevelingen maken al expliciete koppelingen naar deze uitgangspunten en zijn soms zelfs specifiek gericht op één of meerdere hiervan en hoe hier in de praktijk meer handen en voeten aan gegeven kan worden. Maar in verschillende gevallen is de koppeling nog meer impliciet en is de opgave voor degenen die deze aanbeveling gaan oppakken om de uitgangspunten uit het programma Bouwen aan Vertrouwen erbij te pakken en te bespreken wat dit betekent voor de bij de aanbeveling horende te nemen stappen en waar zorgen leven over het kunnen garanderen van bepaalde uitgangspunten bij het werken aan deze aanbeveling.

9.3.2 Aanbevelingen bij inzicht

Zorg voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes en communiceer over opvolging van signalen richting professionals

Ook binnen de gemeente Almere wordt de stap tot opschalen volgens deelnemers aan de werksessie niet gemakkelijk genomen. Evenals in Amsterdam spelen verschillende factoren op het gebied van kennen en kunnen een rol. Zo spelen factoren als het niet kennen van de meeste passende routes. De grote diversiteit aan overleggen en het ervaren van twijfel over de wenselijkheid en passendheid van opschalen een rol. De onderstaande aanbevelingen zijn gericht op mogelijkheden om hier als gemeente Almere mee om te gaan.

Korte termijn aanbevelingen

Ontsluit beschikbare opschaal routes en maak ze visueel

Deelnemers aan de werksessie geven te kennen dat routes voor opschalen vaak niet helder zijn voor degenen die deze stap willen zetten. Het roept vragen op als *“Bij wie moet je terecht? Wie is verantwoordelijk?”* Een beschrijving van mogelijke routes is daarom gewenst zodat duidelijk is waar je terecht kunt om knellende situaties aan te kaarten

Verschillende mensen hebben verschillende delen van deze routes in het vizier maar een overzicht hiervan is niet breed beschikbaar. De eerste aanbeveling waar de gemeente Almere op korte termijn als stappen voor kan nemen is daarom het in kaart brengen/visualiseren van de mogelijke routes met uitleg welke route voor welke situaties passend is.

Er zijn in Almere diverse routes ingericht voor diverse situaties. Zo is het interventieteam gericht is op zaken waarbij iemand tussen wal en schip dreigt te vallen en een Sociaal Stedelijk Team (voor complexe zaken die binnen komen via de wijkteams). Het overzicht van beschikbare routes en de bijbehorende criteria welke route past bij welke situatie ontbreekt

echter. Het is daardoor nog sterk afhankelijk van de mate waarin een medewerker ervaring heeft met opschalen of een stevig netwerk heeft binnen de eigen organisatie of die de juiste weg weet te vinden om signalen op de juiste plek aan te kaarten. Voor degenen die de routes niet zo goed kennen vormt dit een duidelijke barrière voor het kunnen nemen van de juiste stappen. Door het in kaart brengen van de beschikbare routes en het schetsen van bijbehorende voorbeeldsituaties wordt deze barrière om op te schalen weggenomen. De routes dienen onder de aandacht te worden gebracht van medewerkers die hier eventueel gebruik van zouden kunnen maken. Dat gebeurt bij voorkeur via leidinggevendenden, waarbij zij gelijk kunnen aangeven dat zij beschikbaar zijn voor vragen over de routes en voor het reflecteren op gevallen van twijfel. Bovendien dienen de geleerde lessen binnen (interventieteams) via de leidinggevende ook weer terecht komen bij beleid. Door het te formuleren als een gezamenlijke zoektocht naar de best passende routes wordt helder dat dit niet kennis is die medewerkers geacht worden te hebben maar dat er ruimte is om dit gezamenlijk te onderzoeken.

Net als in Amsterdam bevelen wij aan om de volgende stappen te zetten om zicht te krijgen en houden op de beschikbare opschaalroutes. Als eerste is het van belang dat het document met opschaalroutes een levend document wordt dat op verschillende manieren beschikbaar wordt gesteld binnen de organisatie. Dat betekent starten met de routes die helder zijn en gaandeweg aanvullen en regelmatig, minimaal eens per jaar, opnieuw tegen het licht houden van deze routes. Verder is het aanbevelenswaardig te werken met linking pins, medewerkers per afdeling en per uitvoerings-organisaties, die goed zicht hebben op de opschaalroutes met als uitgangspunt dat iedereen minimaal één iemand kent die weet bij wie je moet zijn.

De eerste stappen voor zowel de routing als het netwerk van linking pins kunnen op de korte termijn in gang gezet worden, maar het onderhouden van zowel de routing als het netwerk vergt een langere adem. Het in gang zetten van beide initiatieven is de verantwoordelijkheid van het management. Zij moeten daarnaast aandacht hebben voor het goed beleggen van het bijhouden en borgen van beide initiatieven.

Agendeer opschalen en escaleren structureel in werkoverleggen

Het in kaart brengen van de routes biedt informatie die medewerkers nodig hebben om de stap tot opschalen goed te kunnen zetten. Maar er is meer nodig dan kennis van de routes om de stap tot opschalen te nemen. We begrijpen uit het leeronderzoek en uit de werksessie dat medewerkers in Almere zich evenals bij de andere gemeenten regelmatig afvragen of een bepaalde situatie zich leent voor opschalen. Gevolg is dat zij zich mogelijk (te) terughoudend opstellen in het nemen van vervolgstappen. Een bepaalde mate van terughoudendheid is goed, je wil immers niet dat iedere zaak opgeschaald wordt, maar een te grote mate van terughoudendheid is een risico voor het zicht krijgen op mogelijk nieuwe knellende mechanismen. Om ervoor te zorgen voor een goede balans tussen terughoudend zijn en het niet durven opschalen, is het van belang als team met regelmaat te spreken over de afwegingscriteria voor wel of niet opschalen en over de mogelijke routes.

Op diverse plekken zoals het interventieteam en het financieel huis is het al common practice om in teamverband soortgelijke afwegingen met elkaar te maken. Zo biedt

het interventieteam een gestructureerde overlegstructuur tussen de gemeente, de belastingdienst, het UWV, de SVB en de politie en is het financieel huis een gestructureerde overlegvorm met W&I, schuldhulpverlening, vrijwilligersorganisaties (Humanitas en VMCA) en het wijkteam. Onduidelijk is in hoeverre het expliciet bespreken van deze afwegingen ook al in meer reguliere teamoverleggen plaats vindt.

Op plekken waar deze werkwijze nog niet ingebed is kan een relatief eenvoudige stap worden genomen door leidinggevenden of door teams zelf (denk ook aan wijkteams en teams van sociale raadslieden) door het thema opschalen en escaleren met een vaste regelmaat op de agenda van werkoverleggen te plaatsen. Daarbij kan het van belang zijn op specifieke dossiers specifieke deskundigheid bij deze teams aan te laten sluiten, denk aan juridische kennis, kennis over huisvesting o.i.d. Doel is mogelijke afwegingen te expliciteren en mogelijke opschaalroutes te verkennen. Een terugkerende gestructureerde wijze van overleg hierover draagt tegelijkertijd bij aan het versterken van meer ad hoc reflectie tussen collega's over de wenselijkheid en mogelijkheden als het gaat om opschalen en escaleren.

Middellange termijn aanbevelingen

Heb als management een uitnodigende en open onderzoekende houding

Of opschaal- of escalatieroutes gebruikt worden is nu, zoals gezegd, nog erg afhankelijk van individuele afwegingen van medewerkers waarbij kennis van de mogelijke routes en eerdere ervaringen zowel van zichzelf als van nabije collega's een rol spelen. Het is van belang dat leidinggevende zich realiseren dat medewerkers zich niet per definitie vrij voelen om iets bij hen aan te kaarten. Een deelnemer aan de werksessie zegt hierover: *“De ruimte is er, maar wordt niet altijd gepakt”*. De vraag die dit oproept is of het ook zo gevoeld wordt dat die ruimte er is. Managers missen snel signalen omdat medewerkers, terecht of onterecht, voelen dat er drempels zijn om op te schalen. Deze aanbeveling is nauw verbonden aan het uitgangspunt gelijkwaardigheid uit het programma Bouwen aan Vertrouwen, waarbij de term inwoner uit de tekst behorende bij dit uitgangspunt vervangen kan worden door de term professional en de term gemeente vervangen kan worden door de term leidinggevende. *“We tonen oprechte interesse in inwoners én elkaar en stellen daarbij steeds de vraag: wat heb je nodig? Hoe kan ik je helpen? Hoe gaan we met elkaar om? We zijn ons bewust van mogelijke spanning of wantrouwen bij inwoners ten opzichte van de gemeente.”*²

Ook het uitgangspunt luisteren uit het programma Bouwen aan Vertrouwen speelt een belangrijke rol bij deze aanbeveling. De toon en de houding van de leidinggevenden zijn van groot belang bij het bieden van ruimte aan professionals om op te schalen. Meer concreet vergt het van leidinggevenden vooral een open en onderzoekende houding ten aanzien van signalen uit het eigen team/ uit de organisatie. Vragen in plaats van oordelen en uitnodigen in plaats van afwachten. Als medewerkers voelen dat opschalen gefaciliteerd en gewaardeerd wordt door management én bestuurders en gezien wordt als een belangrijke manier om samen te leren dan biedt dat ook het vertrouwen om hier ook daadwerkelijk gebruik van te maken. Een verdere uitwerking hiervan is te vinden in de overkoepelende reflectie in paragraaf 9.5.

² Het Palet van Vertrouwen; Anders denken, anders doen en anders organiseren in Almere, Movisie in opdracht van de gemeente Almere.

Het is in dit kader ook van belang dat leidinggevenden signalen blijven ophalen over de mogelijke effecten van de eigen houding op medewerkers en de elementen in die houding die als stimulerend en als belemmerend worden ervaren door het team. Daarvoor is een combinatie van zelfreflectie en gezamenlijk reflectie aan de hand van observaties van onder meer het team van belang. De organisatie (gemeente Almere), bijvoorbeeld de afdeling HR, kan een centrale rol vervullen in het faciliteren en prioriteren hiervan om te voorkomen dat door de continue tijdsdruk deze reflecties naar de achtergrond verdwijnen.

Verder is het van belang te zorgen voor een goede terugkoppeling richting het team/de professional over wat er gedaan is met het signaal, ook als dit niet tot verdere stappen heeft geleid. Het toelichten van de gehanteerde onderbouwing van het besluit is daarbij van belang.

Stimuleer een onderzoekende houding bij professionals

Ook voor uitvoerders, professionals is een onderzoekende houding van groot belang. Voor teams is het van belang met regelmaat als team te reflecteren op vragen als waar lopen wij als team en ik als medewerker in dat team tegenaan, welke situaties zijn lastig om aan te kaarten, waar hebben we in de afgelopen tijd als team iets laten liggen en wat maakt dat we dat hebben laten liggen? Het is van belang teams te helpen om dit gesprek op een goede manier met elkaar te voeren. Leidinggevenden zijn hierbij in eerste instantie aan zet om daar samen met het team een inschatting te maken en gepaste ondersteuning te organiseren. Zo is het van belang teams te trainen in het voeren van het goede gesprek. Reflectiegesprekken vergen een open, niet oordelende manier van gezamenlijk onderzoeken. Het is van belang teams te trainen in het stellen van de juiste vragen en het goed luisteren naar elkaar ervaringen.

Haal geluiden van buiten naar binnen halen: leer van en blijf reflecteren op Number 90

Gedurende de werksessie is diverse malen gerefereerd aan het belang van het ophalen van geluiden bij bewoners. Dit is nauw verbonden aan het uitgangspunt Luisteren uit het programma Bouwen aan Vertrouwen. Daarin staat te lezen: *“Inwoners van Almere voelen zich gehoord en gezien. Professionals nemen de tijd voor het gesprek, zijn oprecht geïnteresseerd in de persoon die tegenover hen zit en in staat rekening te houden met de persoonlijke mogelijkheden van de inwoner. Er is ruimte voor emoties en aandacht voor de persoonlijke levenssfeer van de inwoner. De professional luistert naar wat iemand echt nodig heeft. Inwoners kunnen rekenen op een aanspreekpunt of een warme overdracht naar een andere organisatie.”*³

Van belang hierbij is geluiden van buiten naar binnen halen in plaats van, van binnenuit te bedenken wat passende oplossingen zijn voor burgers die (mogelijk) in de knel komen. Vaak worden de geluiden van burgers opgehaald via de wijkteams, adviesraad Sociaal Domein, Breed Overleg Plus, en Cliëntenberaad Almere. Inwoners nemen contact op met het wijkteam als ze bijvoorbeeld een brief van W&I krijgen. Vervolgens wordt door het buurtteam, waar dat nodig wordt geacht, de koppeling gemaakt met de gemeente/uitvoeringsorganisaties om eventuele problemen op te lossen en mogelijke knelpunten aan te kaarten. Bij dit vervolgproces staan de betreffende burgers op relatief grote afstand.

³ Het Palet van Vertrouwen; Anders denken, anders doen en anders organiseren in Almere, Movisie in opdracht van de gemeente Almere.

Sinds november 2022 is daar voor gedupeerden van de toeslagenaffaire een andere manier van werken bijgekomen die gericht is op het betrekken van de betreffende bewoner bij het zoeken naar passende oplossingen, namelijk *Number 90*. Dit is een fysieke plek op de Louis Armstrongweg nummer 90 in de Muziekwijk in Almere waar wordt burgers, onderdelen van de overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijven samen kunnen werken aan een herstelaanpak voor individuele gedupeerden vanuit een neutrale ruimte en een gelijkwaardige samenwerking. Dit vindt plaats met de nauwe betrokkenheid van herstelexperts (ervaringsdeskundigen). Herstelexperts zijn gericht op het herstellen gebruik makend van de beschikbare expertise die hiervoor beschikbaar is vanuit de eigen ervaring. In de aanpak staat centraal dat deze het pad naar herstel ingezet wordt in nauwe samenspraak mét de betreffende mensen en dat dus niet gesproken of besloten wordt óver mensen.

Deze aanpak is zoals gezegd nieuw maar wordt binnen Almere breed gedragen zowel bestuurlijk, als door betrokken burgers via het college van herstelexperts, als ambtelijk. Het wordt dan ook gezien als een belangrijke en veelbelovende route in het goed oppakken van het herstelproces. De ambitie is ook om met *Number 90* andere gemeenten te inspireren om deze fundamenteel andere manier van samenwerking tussen ouders, overheid en uitvoeringsorganisaties te omarmen.

Om de interne en externe ambities te verwezenlijken is het van belang dat *Number 90* nu én in de toekomst goed gefaciliteerd en ondersteund wordt door de organisaties die daar een bijdrage aan moeten leveren en dat met regelmaat samen gekeken wordt waar men bij het toewerken naar herstel tegenaan loopt. Welke barrières maken dat het herstel wel of niet in gang kan worden gezet en wie is ervoor nodig om deze barrières te beslechten? Zo hebben de recente signalen dat de hersteloperatie van de belastingdienst mogelijk nog vele jaren gaat duren⁴ potentieel ook grote consequenties voor de mogelijkheden tot een goed herstelproces van gedupeerden. De mogelijkheden van *Number 90* op dat vlak zijn dan ook sterk gekoppeld aan deze ontwikkelingen die grotendeels buiten de invloedssfeer van *Number 90* vallen. Het is van belang dat men zich hier gezamenlijk rekenschap van geeft en dat met regelmaat besproken wordt hoe deze ontwikkelingen de mogelijkheden tot herstel beïnvloeden en waar vanuit de gemeente/uitvoeringsinstanties nog opties geboden kunnen worden om deze barrières tijdig te signalen en waar mogelijk deels te beslechten.

Lange termijn aanbevelingen

Bouwen verder aan een lerende cultuur met het programma *Bouwen aan Vertrouwen als moreel kader*

Op diverse onderdelen is Almere al goed op weg naar het vormen van een lerende cultuur. Er zijn al diverse plekken waar professionals van en met elkaar leren, waar geleerd wordt aan de hand van geluiden van burgers en waar nagedacht wordt over het versterken hiervan. Verder hebben we hierboven al diverse aanbevelingen gedaan hoe het leren in structuren, overleggen en procedures op korte/middellange termijn verbeterd kan worden. Zulke elementen vormen een belangrijke voedingsbodem voor samen leren maar vergen nog stevigere verbinding en een overkoepelende strategie om het daadwerkelijk te laten toegaan

⁴ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2460354-compensatie-ouders-toeslagenaffaire-kan-zomaar-tot-2030-duren>

richting een lerende cultuur.

Een lerende cultuur is meer dan de som van het leren op onderdelen en vergt een lerende houding van alle onderdelen van de organisatie. Een lerende cultuur betekent dat er ruimte en tijd is voor reflectie, dat binnen de lagen en door de lagen heen met elkaar geleerd wordt en dat fouten maken gezien wordt als onderdeel van het leerproces. Het toewerken naar een lerende cultuur is een cultuurverandering die tijd en continue aandacht vraagt. De vraag is dan hoe zorg je daarvoor en vanuit welk kader werk je hieraan? In de overkoepelende reflectie gaan we hier dieper op in op wat het toewerken naar het worden van een lerende organisatie vraagt. Het programma Bouwen aan Vertrouwen biedt een mooi kader van morele uitgangpunten waarin het verder bouwen aan deze lerende cultuur plaats kan vinden. Het huidige tijdsgewricht biedt een duidelijk momentum voor het versterken van het samen leren en reflecteren. Professionals ervaren dat er nu een heel andere wind waait dan meerdere jaren geleden. Het wordt van belang geacht dit nu ook vast te houden en in de organisatie in te bedden, zodat deze interne kritische reflectie ook in de toekomst behouden blijft.

Hanteer als gewenste basishouding is: 'Je werkt met en voor mensen'

De basishouding die binnen Almere gewenst wordt geacht is dat medewerkers van de gemeente en van uitvoeringsinstanties ervan doordrongen raken dat je werkt met en voor mensen. Dit geluid wordt duidelijk vertolkt door de wethouder en de wens is dat dit ook goed doorleeft wordt door eenieder die met de inwoners in aanraking komt. Daar hoort onder meer bij dat gehandeld wordt in de geest van de wet in plaats van volgens de letter van de wet en dat professionals getraind worden in het goed ophalen van signalen en in het luisteren naar de vraag achter de vraag. In Almere is hier overigens al op meerdere manieren aandacht voor, bijvoorbeeld middels de brede implementatie van stress sensitief werken, en middels het eerder genoemde programma Bouwen aan Vertrouwen. Het concretiseren, implementeren en borgen van deze basishouding zal echter de nodige aandacht blijven vergen. Leidinggevendenden dienen hebben hierin een belangrijke rol om op te halen waar professionals tegenaan lopen bij het in de praktijk brengen hiervan en om bij te sturen waar dit nog onvoldoende zijn beslag krijgt.

Een concreet voorbeeld is het achterhalen van de vraag achter de vraag. Dat blijkt vaak makkelijker gezegd dan gedaan. Eenieder neemt om te beginnen zijn/haar eigen referentiekader mee in de gesprekken waardoor het echt horen belemmerd kan worden. Ook is het van belang het goed luisteren niet te verwarren met het geven van signalen dat alles geregeld kan worden. Goed luisteren naar de vraag achter de vraag biedt wel meer mogelijkheden om te zoeken naar passende eventueel heel andersoortige oplossingen en maakt dat betere afgestemd kan worden op achterliggende behoeften van inwoners. Tegelijkertijd kent dit duidelijke grenzen zowel qua beschikbare tijd als qua beschikbare mogelijkheden als gemeente/uitvoeringsinstantie om de problemen op te lossen. Professionals moeten daarom getraind worden in het voeren van het goede gesprek met inwoners met inachtneming van de grenzen van wat mogelijk is. Het is van belang professionals hierin te ondersteunen middels training en middels het met elkaar in intervisie-settings oefenen aan de hand van real life casuïstiek. Daarbij verdient het bovendien de aanbeveling met elkaar te bespreken wat het betekent te werken in de geest van de wet in

plaats van volgens de letter van de wet.

Daarnaast werk Almere, evenals Amsterdam en Utrecht, met zogenaamde Stress Sensitieve Dienstverlening. Dit verwijst naar de wijze waarop gemeenten bij de ondersteuning bij sociale en financiële vraagstukken sinds enkele jaren nadrukkelijk rekening houden met de invloed van chronische stress op mensen. Dit naar aanleiding van een groeiend aantal onderzoeken naar de wijze waarop aanhoudende (geld)stress ons gedrag beïnvloedt. De onderzoeken laten zien dat mensen door chronische stress vaker dingen vergeten, meer moeite hebben om in actie te komen en meer moeite hebben om gevoelens en verlangens te reguleren. Eén van de doorwerkingen van chronische stress is bovendien dat het wantrouwend maakt. Deze inzichten vormen de basis voor het zogenaamd stress sensitief werken. De toolbox van het stress-sensitieve werken voorziet in bouwstenen die toegepast in elk klantcontact bijdragen aan vertrouwen. De aanpak is geworteld in onder meer de neurowetenschappen, sociaal-psychologie en gespreksleer en het biedt concrete do's en dont's in schriftelijke en mondelinge communicatie.

In de afgelopen jaren heeft de gemeente Almere bij onder meer de afdeling Werk en Inkomen en binnen de schuldhulpverlening (PLANgroep, De Schoor, Humanitas) medewerkers opgeleid in het stress-sensitieve werken. Gezocht wordt hoe deze manier van werken doorgevoerd kan worden in het hele sociaal domein.

9.3.3 Aanbevelingen bij inzicht

Meer aandacht voor de uitvoering: nodig expliciet uit tot signaleren en agenderen van knellende situaties en creëer ruimte voor tegengeluid

Korte termijn

Vroegsignalering in het kader van de Wgs: leern van het financieel huis als good practice

Met de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) wordt vroegsignalering van schulden een wettelijke taak voor de gemeente. Almere heeft onder meer het financieel huis in het leven geroepen voor bewoners van de Kruidenwijk, de Staatsliedenwijk en Almere Stad Midden. De bewoners kunnen hier terecht met hun financiële vragen en verschillende organisaties zijn daar wekelijks beschikbaar om geldzorgen van bewoners uit deze drie wijken mee te helpen oplossen. Het financieel huis heeft daarmee een belangrijke functie in de vroegsignalering van schuldenproblematiek, aanvullend op de wettelijke taak, en kan dienen als een voorbeeld praktijk voor andere delen van de stad. Wat op dit punt nog verandert wordt is dat het nieuwe team vroegsignalering dat de wettelijke taak uitvoert, helemaal ondergebracht gaat worden bij maatschappelijk werk in plaats van deels bij Schuldienstverlener en deels bij maatschappelijk werk. Verder vergt het Stress Sensitief Werken en het aansluiten op de punten uit het programma Bouwen aan vertrouwen nog aandacht in de vroegsignalering.

Verbreed tegengeluid aan de hand van de lege stoel

De vraag die gesteld wordt in de werksessie is hoe meer gezamenlijk vorm kan worden geven

aan het organiseren van tegengeluid. Het is voor individuele professionals een spanningsvolle en daarmee lastige opgave om tegengeluid te geven. Vaak wordt ervaren dat hier binnen de organisatie beperkt ruimte voor is en dus is de neiging al snel om het erbij te laten. Tegelijkertijd wordt het van groot belang geacht dat tegengeluid een plek krijgt. Door het meer gestructureerd, ingebed in bestaande overlegstructuren aandacht hebben voor het ophalen van tegengeluid wordt voorkomen dat belangrijke signalen niet gedeeld worden. Een mooie manier die in de werksessie geopperd wordt is het plaatsen van een lege stoel in werkoverleggen. Deze stoel staat voor het geluid van niet gerepresenteerde partijen of geluiden in het overleg. Door tijdens een overleg expliciet te vragen naar welk geluid, welke groep, welk belang niet meegenomen is worden deelnemers gestimuleerd om zich uit te spreken over zaken waar zij zorg over voelen.

Een andere mogelijkheid is om structureel het punt ruimte voor tegengeluid op de agenda te plaatsen en daar ook echt tijd voor te nemen, zelfs als in eerste instantie niemand geneigd is die ruimte te pakken. Verder verdient het de aanbeveling mensen uit de uitvoering met enige regelmaat bij MT overleggen te laten aansluiten en andersom. Daarmee wordt het zicht op de andere kant van de medaille versterkt. Meer concrete aanbevelingen voor het organiseren van tegengeluid zijn te vinden in de overkoepelende reflectie in paragraaf 9.5.

Middellange termijn

Heb expliciet aandacht voor tegengeluid tussen organisaties

Tegengeluid gaat ook over het afgeven van signalen 'tussen organisaties'. Dat kan ook gaan om de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. Dit maakt het echter extra complex omdat daarbij andere organisatiebelangen en afhankelijkheidsrelaties spelen. De vraag is hoe deze signalen dan toch opgehaald kunnen worden om het gezamenlijk leren te stimuleren. Een mogelijkheid daartoe is hiervoor een aparte bijeenkomst met deze organisaties te beleggen waarbij expliciet gemaakt wordt dat het ophalen van tegengeluid en gezamenlijk leren en reflecteren het centrale doel is en waarbij andere belangen dus even 'geparkeerd' worden. Dit kan overigens heel goed gekoppeld worden aan de bijeenkomsten die Almere al regelmatig organiseert met partners in de stad om hun mening op te halen over de aanpak van armoede, schuldenproblematiek maar ook over andere onderwerpen. Zo wordt nu samen met deze organisaties gewerkt aan het in kaart brengen van de "Sociale Staat van de Stad."

Heb expliciet aandacht voor (persoonlijk) leiderschap als belangrijke voorwaarde voor tegengeluid

Ruimte voor tegengeluid gaat verder ook over (persoonlijk) leiderschap. Tegengeluid vergt namelijk een open houding van het management (zie eerder dit hoofdstuk) en tegelijkertijd vertrouwen in de eigen ervaring en het eigen signaleren vermogen van professionals. Professionals kunnen hun persoonlijk leiderschap op dit punt vergroten door afstemming over opgepikte signalen te zoeken met collega's. Dit zogenaamde collectieve vakmanschap is een belangrijke manier om mogelijke afwegingen te toetsen en de professionaliteit ervan te versterken.

Lange termijn

Werk toe naar een lerende organisatie waarin tegengeluid gekoesterd wordt

Ook hier gaat deze lange termijn aanbeveling over het toewerken naar een cultuur waarin leren gestimuleerd wordt, tegengeluiden gezien worden als kansen tot leren en spanningen die horen bij de keuzes die gemeenten moeten maken expliciet benoemd kunnen worden. Voor de concrete uitwerking van deze aanbeveling verwijzen we zoals eerder gezegd naar de algemene reflectie aan het eind van dit aanbevelingen hoofdstuk.

9.3.4 Aanvullende aanbevelingen

Overige punten:

Organiseer en alloceer tijd voor leren

Leren vergt een duidelijke inspanning van een organisatie en van eenieder die daarbinnen werkt. Dat geldt nog meer voor leren rondom spannende dossiers waar druk op zit vanuit de politiek en de maatschappij. Om leren dan toch mogelijk te maken is het van belang dat structuren voor leren ingericht worden en dat tijd gealloceerd wordt. Als deze structuren (verschillende vormen van collegiale reflectie) en tijd (overlegmomenten) niet geboden worden zal het leren makkelijk bezwijken onder de druk die voortkomt uit de waan van de dag. Het management dient dit leren te faciliteren door hier structuren voor in te richten, overlegmomenten voor te scheppen, waar nodig training of gesprekleiding voor beschikbaar te stellen maar vooral ook door hier tijd voor beschikbaar te stellen. Zie ook paragraaf 9.5.

9.3.5 Overzicht aanbevelingen

	Aanbevelingen korte termijn	Aanbevelingen middellange termijn	Aanbevelingen lange termijn
Zorg voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes en communiceer over opvolging van signalen richting professionals	<ul style="list-style-type: none"> • Ontsluit beschikbare opschaal routes en maak ze visueel • Agendeer opschalen en escaleren structureel in werkoverleggen 	<ul style="list-style-type: none"> • Heb als management een uitnodigende en open onderzoekende houding • Stimuleer een onderzoekende houding bij professionals • Haal geluiden van buiten naar binnen: leer van en blijf reflecteren op <i>Number 90</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Bouw verder aan een lerende cultuur met het programma Bouwen aan Vertrouwen als moreel kader • Hanteer als gewenste basishouding: <i>'Je werkt met en voor mensen'</i>
Meer aandacht voor de uitvoering: nodig expliciet uit tot signaleren en agenderen van knellende situaties en creëer ruimte voor tegengeluid	<ul style="list-style-type: none"> • Vroegsignalering in het kader van de Wgs: leer van het financieel huis als good practice • Verbreed tegengeluid aan de hand van de lege stoel 	<ul style="list-style-type: none"> • Heb expliciet aandacht voor tegengeluid tussen organisaties • Heb expliciet aandacht voor (persoonlijk) leiderschap als belangrijke voorwaarde voor tegengeluid 	<ul style="list-style-type: none"> • Bouw verder aan een lerende cultuur met het programma Bouwen aan Vertrouwen als moreel kader • Werk toe naar een lerende organisatie waarin tegengeluid gekoesterd wordt

9.4 Aanbevelingen Utrecht

9.4.1 Beknopte inleiding

De gemeente Utrecht heeft de constatering/lessen 1b, 3, 6 en 7 uit het leeronderzoek geselecteerd om concrete handvatten voor te krijgen. Deze lessen worden achtereenvolgens in dit hoofdstuk uitgewerkt tot concrete aanbevelingen.

Lessen HU/HvA

1B	Organiseer moreel beraad
3	Zorg voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes
6	Ontdek patronen in klachten, bezwaar en beroep met systematische analyse
7	Versterking en uitbreiding gemeentelijke ombudsvoorziening

Informatie over de werksessie

Om deze aanbevelingen te concretiseren en toe te werken naar gerichte acties, heeft USBO advies op 7 december 2022 een werksessie georganiseerd met een groep van 13 deelnemers, allen werkzaam bij of voor de gemeente Utrecht en die in hun werk te maken (kunnen) krijgen met voorbeelden van knellende situaties. Het betreft (beleids)medewerkers, managers, teamleiders en/of adviseurs van de afdeling W&I, het programma schuldenvrij, de tussenvoorziening, sociaal raadslieden en buurtteams. De deelnemers hebben vanuit hun verschillende perspectieven input gegeven vanuit zowel beleid als uitvoering.

Tijdens de werksessie zijn de bevindingen van het leeronderzoek van de HU/HvA kort aan de deelnemers gepresenteerd, gevolgd door een toelichting op de daaruit voortkomende lessen. Per inzicht is vervolgens aan de deelnemers gevraagd concrete suggesties, aanknopingspunten en handelingsperspectieven voor de gemeente Utrecht te delen. De uitkomsten van dit gesprek zijn door de onderzoekers geanalyseerd, waar mogelijk en wenselijk aangevuld met theoretische inzichten en vervolgens uitgewerkt.

Het inzicht 'Versterking en uitbreiding gemeentelijke ombudsvoorziening' is niet besproken in de werksessie omdat deze functie niet door de gemeente zelf vervuld wordt maar door een onafhankelijke speler. Voor aanbevelingen over dit punt is een apart gesprek gevoerd met de griffier en plaatsvervangend griffier van de gemeente Utrecht, als directeur van de Raadsorganen waaronder het ombudsloket valt.

9.4.2 Aanbevelingen bij inzicht Organiseer moreel beraad

Korte termijn aanbevelingen

Introduceer moreel beraad als gespreksmethodiek binnen bestaande reflectieve gespreksstructuren

In de gemeente Utrecht wordt op verschillende plekken aandacht besteed aan reflectieve gespreksvormen, waarbij het doel van het overleg expliciet voorbij gaat aan het oplossen van casuïstiek. Hoewel het zoeken naar een passende oplossing een voornaam doel van overleggen kan zijn, zoals bij casuïstiekbesprekingen, de CityDeal maatwerktafels, of het 'voorkom erger potje', is bij al deze initiatieven een ander belangrijke doel om met elkaar te reflecteren op en te leren van de casus die voorligt. Het beeld dat ontstaat is dat er binnen bestaande overlegstructuren met reflectieve gespreksvormen wordt gewerkt (Zien we dit vaker? Hebben we dit goed opgelost?), maar niet altijd expliciet en structureel, of gebruik makend van methodieken die ondersteunend kunnen zijn aan dit doel.

Dergelijke initiatieven (casuïstiekbespreking, maatwerktafels, voorkom erger potjes) zouden een impuls kunnen krijgen door moreel beraad als gespreksmethodiek in te zetten. Het gaat dus expliciet niet om het introduceren van weer een nieuwe gespreksvorm, maar om het inbedden van een gespreksmethodiek gericht op leren en reflectie binnen de structuren die al voorhanden zijn. De gedachte van de deelnemers aan de werksessie is dat moreel beraad een behulpzaam instrument is om met elkaar het gesprek te voeren over morele vragen, aannames en assumpties.

Moreel beraad is een gestructureerde gespreksvorm, waarin de deelnemers onder leiding van een gespreksleider in gesprek gaan over complexe en ethische aspecten die zij in hun werk tegenkomen.¹ Moreel beraad is gericht op het reflecteren op casuïstiek (anders dan het oplossen van casuïstiek), om te leren voor de toekomst. Moraal en ethiek klinken snel als zware, geladen termen. Het gaat echter over dilemma's die in de dagelijkse praktijk op de werkvloer naar voren komen, zoals het wel of niet toekennen van een woning of subsidie.

Het is van belang om te onderstrepen dat moreel beraad niet 'zomaar een gesprek over lastige kwesties is'. Integendeel, moreel beraad is een methodische gespreksvorm die de deelnemers systematisch door complexe thema's loodst. Een methodiek die binnen de zorgsector veel wordt toegepast is de 'dilemma methode'² waarbij deelnemers binnen een afgebakende tijd de gespreksmethode doorlopen. In acht opeenvolgende rondes - van het neutraal beschrijven van het dilemma dat voorligt door de inbrenger, tot het stellen van verhelderingsvragen, het benoemen van waarden en normen die in het geding zijn, het zoeken naar alternatieven, het maken van een afweging, en het met elkaar reflecteren op de kwestie en het gesprek - werken de deelnemers onder leiding van de gespreksleider gestructureerd toe naar een weloverwogen afweging en een gezamenlijke reflectie op het handelen.³

¹ van Wijk, L., & Molewijk, A. C. (2009). Moreel beraad: leren van je eigen mores. *Sociale psychiatrie*, 28(91), 13-24.

² ter Meulen, B., Stolper, M., & Molewijk, B. (2016). Bespreek ethische dilemma's in moreel beraad. *Medisch Contact*, 4(28).

³ Zie <https://hetneon.nl/cms/wp-content/uploads/2015/05/Format-Dilemmamethode.pdf> voor een voorbeeld van een gespreksformat voor de dilemmamethode

In deze methode gaat het expliciet om het bespreken van een dilemma dat één van de deelnemers inbrengt: wat je ook kiest, er is altijd een vorm van morele schade, en juist daarom is het behulpzaam om vanuit verschillende perspectieven en ervaringen naar het dilemma te kijken.

De theoretische tradities van de pragmatische hermeneutiek en de dialogische ethiek – theorieën waaraan moreel beraad ten grondslag ligt – stellen beiden de praktijk en de ervaringen centraal.⁴ Dialoog is daarbij zowel het doel als het middel. In een moreel beraad wordt aan de hand van een kritische en constructieve dialoog verschillende soorten kennis (ervaringskennis, contextkennis) met elkaar onderzocht. De gedachte is dat een kwalitatief goed beraad ontstaat wanneer deelnemers hun eigen begrip van de casus verrijken door geconfronteerd te worden met de standpunten van anderen. Een grote variatie aan argumenten, perspectieven en mogelijke oplossingen ten opzichte van de casus dragen hieraan bij.⁵ Het resultaat is een tijdelijk en contextueel afhankelijk antwoord. Morele oordelen komen dus in en met de praktijk tot stand.

Om moreel beraad in te bedden in bestaande organisatieprocessen en -structuren, is het van belang om met elkaar te bespreken wat moreel beraad inhoudt, welk doel het dient, en hoe het zich verhoudt tot andere (reflectieve) gespreksvormen zoals casuïstiekbespreking. De indruk kan al snel ontstaan dat er weer een gespreksvorm of overleg wordt ingericht waar professionals met elkaar van gedachten kunnen wisselen, zonder dat vooraf helder is wat het op moet leveren ten opzichte van andere overleggen. Kortom, draagvlak voor en gedeeld begrip van de activiteit zijn belangrijke voorwaarden voor moreel beraad. Daar hoort bij dat er voldoende tijd en ruimte is om moreel beraad te organiseren. Wil de gemeente Utrecht daadwerkelijk van start met moreel beraad, dan moet ook duidelijk en voelbaar worden dat het een prioriteit is en dat er tijd voor wordt ingeruimd.

Onze aanbeveling is om in eerste instantie met moreel beraad te starten bij teams die al enige ervaring hebben met het voeren van reflectieve gesprekken, om van daaruit deze manier van werken verder te ontwikkelen. Een externe gespreksleider kan ondersteunend zijn in het neerzetten van moreel beraad als methodiek, evenals in het voeren van het gesprek. In ieder geval is voldoende kennis en ervaring in het leiden en implementeren van moreel beraad een belangrijke voorwaarde. Onze ervaring is bovendien dat door iemand 'van buiten' het gesprek te laten modereren, de openheid in het gesprek wordt bevorderd. Zo kan een externe gespreksleider uit oprechte verwondering vragen stellen, waardoor nieuwe perspectieven woorden aangeboord.

⁴ Molewijk, B., van der Dam, S., Bruijn, A., Kardol, T., & Widdershoven, G. (2009). Moreel beraad in de verpleeghuiszorg: methodisch spreken over goede zorg. *Tijdschrift voor verpleeghuisgeneeskunde*, 34, 103-106.

⁵ Jellema, H., Kremer, S., Mackor, A. R., & Molewijk, B. (2017). Evaluating the quality of the deliberation in moral case deliberations: a coding scheme. *Bioethics*, 31(4), 277-285.

Middellange termijn aanbevelingen

Start moreel beraad in (multidisciplinaire) teams waar nog minder met reflectieve gesprekken wordt gewerkt

Op middellange termijn is de aanbeveling om moreel beraad uit te breiden tot een gespreksvorm voor professionals die nog minder ervaring hebben met reflectieve gespreksmethodieken zoals moreel beraad. Het kan dan gaan over teams die binnen hun eigen afdeling nog weinig doen met reflectie, maar juist professionals die ieder vanuit hun eigen perspectief aan een casus werken. Professionals worden door hun ervaringen gekleurd, het is daarom logisch dat een professional van handhaving een casus anders benadert dan een sociaal werker. In de werksessie werd het belang van deze multiperspectiviteit door de deelnemers benadrukt, waarbij de behoefte werd uitgesproken om meer zicht te krijgen op de verschillende mogelijke manieren waarop een casus wordt benaderd. Zoals gezegd wordt in Utrecht binnen verschillende initiatieven gewerkt met morele dilemma's. Veelal is dit echter op plekken waar opgeschaald of geëscaleerd wordt omdat er een doorbraak nodig is. Ethische en morele dilemma's spelen echter niet alleen 'als men er echt niet meer uit komt', maar kunnen zich juist ook openbaren in de uitvoeringspraktijk van alledag waar men elkaar niet zo vanzelfsprekend vindt. Door perspectieven bijeen te brengen (zie ook 9.3.3.) en hier samen op te reflecteren wordt wederzijds begrip gefaciliteerd. Moreel beraad als methodiek is er niet direct op gericht vooronderstellingen en perspectieven te veranderen, maar wel om ze bloot te leggen en bewustzijn te creëren.

Leer van andere sectoren

Een tweede aanbeveling voor de middellange termijn is om expliciet te leren van de goede praktijken die er al bestaan. In verschillende sectoren, zoals in de gezondheidszorg (o.a. geriatrie, psychiatrie, gehandicaptenzorg) is moreel beraad een stevig ingebedde praktijk. Het loont om niet opnieuw het wiel uit te vinden, maar eens te gaan kijken op plekken waar met moreel beraad wordt gewerkt en principes over de gespreksvorm- en voering en het organisatorisch inbedden van moreel beraad op te halen. Zo is er een grote variatie aan gespreksmethodieken die in moreel beraad kunnen worden gebruikt, waarbij de gemeente Utrecht gericht keuzes moet maken in met welke methodieken zij wil experimenteren. De kennis over en het gebruik van moreel beraad is bij gemeenten nog beperkt. Wat dat betreft bevindt de gemeentelijke uitvoeringspraktijk zich nog 'in de achterhoede' als het gaat om het gebruik van moreel beraad als gespreksmethodiek. Recente initiatieven om moreel beraad naar gemeenten te krijgen zijn bijvoorbeeld de handreiking digitale ethiek van de VNG (2022).⁶ De handreiking richt zich expliciet op de inzet van moreel beraad om belangrijke waarden – zoals privacy, autonomie, en transparantie – bespreekbaar te maken in het licht van nieuwe technologieën en algoritmen. Een dergelijke handreiking zou ook informatief kunnen zijn voor het Sociaal Domein.

Het Centrum voor Ethiek en Gezondheid (CEG) concludeerde al kort na de intrede van de WMO en Participatiewet (2015), dat het werk van wijkteams gepaard gaat met ethische kwesties. Uit interviews met leden van wijkteams uit drie verschillende gemeenten kwam naar dat de ethische dimensie van samenwerking vaak onderbelicht blijft en dat de nadruk

⁶ Zie: https://vng.nl/sites/default/files/2022-02/handreiking_digitale_ethiek.pdf

op professionele samenwerking ten koste kan gaan van andere waarden zoals het zorgvuldig omgaan met het beroepsgeheim en de bescherming van privacy van cliënten. Daarnaast leverde de samenwerking met hulpverleners of met vrijwilligers en mantelzorgers die niet aan een beroepsgeheim gebonden zijn soms problemen op. Want mogen persoonlijke gegevens van cliënten gedeeld worden tussen hulpverleners als het beroepsgeheim van hulpverleners verschillend is of ontbreekt? Een belangrijke conclusie van het onderzoek van CEG (2016) is dat er te weinig tijd is om deze en andere ethische kwesties goed te doordenken en te bespreken. Eén van de aanbevelingen destijds was al om moreel beraad expliciet op te nemen in wijkteams.

Hoewel in toenemende mate het belang van moreel beraad wordt onderkend én voorzichtig zijn intrede doet bij gemeenten, zijn de goede ervaringen en voorbeelden nog beperkt voorhanden. Er is geen documentatie voorhanden waaruit blijkt hoe andere gemeentelijke organisaties moreel beraad inzetten en borgen. Tot die tijd loont het om zelf te pionieren, maar gebruikmakend van de lessen die in andere sectoren reeds zijn opgedaan.

Zet moreel beraad gericht, maar structureel in

Een derde aanbeveling op de middellange termijn is om moreel beraad een structurele plaats te geven in bestaande werkoverleggen. Zoals eerder gesteld zijn tijd en ruimte voorwaarden om het potentieel van moreel beraad te benutten. In de werksessie kwam echter de complexiteit van het structureel inbedden van moreel beraad uitvoerig aan bod. De zorg die werd uitgesproken is dat, hoewel men het nut van moreel beraad onderkent, reflectiemomenten in de waan van de dag als eerste sneuvelen.

Twee zaken zijn daarbij essentieel. Ten eerste moet moreel beraad een structurele plek krijgen binnen bestaande werkprocessen. Daarbij is het van belang dat moreel beraad wordt ingezet als aanvullende methodiek, die binnen bestaande overlegvormen kan worden toegepast. Met name teamleiders hebben een belangrijke rol in het faciliteren van duurzame betrokkenheid. Daarbij is het van belang om professionals samen verantwoordelijk te maken voor reflectie, zodat het een logisch onderdeel van de werkpraktijk wordt. Ten tweede moet moreel beraad gericht ingezet worden, zodat het een werkvorm is waar professioneels de meerwaarde in ervaren, en het niet verwordt tot een activiteit "omdat we het nu eenmaal doen". Het loont dus om te bekijken welke frequentie voor moreel beraad realistisch is binnen bestaande werken overlegstructuren, waarbij het uitgangspunt is dat wekelijks moreel beraad te veel druk legt op de uitvoeringspraktijk, maar halfjaarlijks moreel beraad onvoldoende is om gezamenlijk te kunnen leren.

Tegelijkertijd is de zorg dat het moeilijk is om reflectieve werkvormen zoals moreel beraad structureel in te bedden. In de drukte en waan van de dag is moreel beraad iets dat als eerste sneuvelt. Het is dus van belang dat moreel beraad wordt neergezet als één van de reflectieve gespreksmethodieken die je kunt inzetten om het reflectieve gesprek te faciliteren. Teams kunnen – onder leiding van de teamleider – met elkaar bespreken wanneer moreel beraad een passende methodiek is.

Tot slot is een aanbeveling om op den duur middels 'train de trainer' professionals uit verschillende teams toe te rusten als gespreksleider, waardoor moreel beraad goed ingebed kan worden en waarbij de teams zelf reflecteren op hun principes en handelen. Moreel beraad

is op die wijze laagdrempeliger te organiseren door teams zelf, en bovendien is geen externe capaciteit meer nodig wanneer er voldoende kennis en ervaring in huis is.

Lange termijn aanbevelingen

Organiseer methodisch spreken over morele kwesties voor beleidsontwikkeling

Een aanbeveling op de lange termijn is om een reflectieve gespreksvorm te introduceren in beleidsvormende circuits. Ethische en morele kwesties kunnen derhalve in een vroeg stadium zichtbaar en bespreekbaar worden gemaakt. In de bespreking van moreel beraad in de werksessie, spraken verschillende deelnemers de behoefte uit om ook op beleidsniveau reflectieve gespreksvormen te introduceren. Waar bij moreel beraad binnen en tussen teams nadruk ligt op leren van concrete casuïstiek, kan een reflectieve gespreksvorm op beleidsniveau zich concentreren op de abstracte vragen die aan beleidsvorming ten grondslag liggen, zoals: 'Wat is ons mensbeeld?' 'Wat bedoelen we eigenlijk met zelfredzaamheid?' 'Hoe zien we onze dienstverlening?'

In dergelijke overkoepelende gesprekken kan het echter raadzaam zijn om systematisch op te halen welke thema's er in moreel beraad op teamniveau aan de orde zijn gesteld. Op deze wijze wordt expliciet een verbinding gemaakt tussen beleid en uitvoering, omdat beleidsmakers zich in reflectieve gesprekken expliciet laten voeden door kwesties die in de uitvoering spelen.

Een logisch moment zou bijvoorbeeld zijn om hier vanaf de komende raadsperiode mee aan de slag te gaan, wanneer nieuwe beleidsnotities worden geschreven. Ethische vragen zijn echter niet statisch, en ontwikkelen zich continu. Een overweging is om gedurende de raadsperiode reflectieve gespreksvormen te organiseren voor beleidsmakers- en uitvoering, om met elkaar te reflecteren op hoe ethische kwesties zich manifesteren in de uitvoering, en hoe hier in de beleidsontwikkeling op kan worden ingespeeld.

Faciliteer onderzoekende competenties

Met de aanbeveling 'train de trainer' geven we al aan dat het houden van moreel beraad specifieke competenties vergt. Op de lange termijn is het dan ook aan te bevelen om professionals te versterken in hun onderzoekende competenties om dit gesprek goed te kunnen voeren. Vragen stellen zonder oordelend te zijn, is een vaardigheid die aandacht vraagt in opleiding en training. Dit zijn competenties die niet enkel belangrijk zijn voor een moreel beraad, maar juist ook in de dagelijkse uitvoerings- en beleidspraktijk.

9.4.3 Aanbevelingen bij inzicht Zorg voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes

Korte termijn aanbevelingen

Breng bestaande routes en opschaalmogelijkheden in kaart

Een eerste aanbeveling op korte termijn is om de bestaande routes en opschaalmogelijkheden in kaart te brengen. De indruk ontstaat dat er in Utrecht veel mogelijkheden zijn om een casus verder te brengen, via teamleiders, door het in te brengen bij casuïstiekbesprekingen, of bij de CityDeal maatwerktafels of het 'voorkom erger potje'. Tegelijkertijd wordt in de

werksessie besproken dat er ook routes zijn die sommigen bewandelen, die niet bekend zijn voor anderen. Het wordt van belang geacht om het overzicht te krijgen van wat er voor mogelijkheden voorhanden zijn en dat intern breder te ontsluiten. Een visualisatie bijvoorbeeld waarin duidelijk wordt met welk probleem of vraag een professional waar terecht kan is daarin behulpzaam. Door kennis breed beschikbaar te maken, hangt het minder af van de bekendheid van individuele medewerkers met de beschikbare mogelijkheden of er wel of niet opgeschaald wordt.

Hierbij bevelen we aan om aandacht te hebben voor een visualisering in twee richtingen. Het gaat niet enkel over een routing om een signaal op te schalen, maar ook om de route zichtbaar te maken die de casus terugbrengt naar de professional die het signaal in eerste instantie afgaf. Ook hier is het van belang dat dit niet enkel gebeurt bij een casus die in het CityDeal overleg wordt besproken, maar juist ook in het buurtteamoverleg. Door aan de betreffende professional terug te koppelen hoe het signaal is opgepakt, worden professionals gesterkt in hun inzet om complexe casuïstiek te bespreken, omdat zichtbaar wordt tot welke resultaten hun inzet heeft geleid.

Tegelijkertijd is enkel het beschikbaar maken van informatie en opschaalmogelijkheden nog geen garantie dat deze in de praktijk ook gebruikt zullen worden. De overige twee korte termijn aanbevelingen richten zich dan ook expliciet op (het stimuleren van) gedrag en de bereidheid tot daadwerkelijk opschalen.

Haal de lading af van 'escaleren'

De tweede aanbeveling ten aanzien van de bereidheid tot opschalen is om de lading af te halen van de term 'escalatie'. De rol van taal en de kracht van dit soort woorden zijn daarom belangrijk om expliciet bij stil te staan. De gemeente Utrecht nodigt expliciet uit tot escaleren, en stimuleert professionals om 'te doen wat nodig is.' Het beeld dat in de werksessie ontstond is dat 'escalatie' voor sommigen een zware connotatie heeft en het woord gekoppeld is aan verergeren van conflictsituaties. Dit is uiteraard niet wat hier bedoeld wordt, maar het woord draagt wel deze ernst met zich mee. De veronderstelling van de deelnemers aan de werksessie is dan ook dat door het gebruik van het woord escalatie de drempel voor professionals hoger wordt om aan te kloppen bij hun leidinggevende of elders ("het voelt als een grote stap"), terwijl de gedachte juist is dat escaleren niets anders moet zijn dan het zoeken naar een oplossing voor de casus die voorligt en het met elkaar leren hoe het beter kan.

Welke termen zijn dan mogelijk meer behulpzaam om handen en voeten te geven aan het zoeken naar oplossingen voor casuïstiek? Een concrete suggestie is om in gesprekken meer de uitkomst centraal te stellen ("we hebben de casus opgelost" "we gaan dit in het vervolg anders doen") in plaats van het proces om tot die uitkomst te komen ("we hebben geëscaleerd"). Het lijkt een wellicht een detail, maar we weten zowel uit onderzoek als uit andere projecten dat taal er nu eenmaal toe doet.

Neem als management een open en onderzoekende houding aan

Een derde korte termijn aanbeveling is om als management te werken aan een open en onderzoekende houding. Het management van beleidsafdelingen en uitvoeringsinstanties heeft een cruciale rol in hoe daadwerkelijke maatwerk- en doorbraakmogelijkheden door professionals worden ervaren in de praktijk. In de werksessie werd besproken dat sommige professionals in de uitvoeringspraktijk niet voldoende rugdekking voelen om deze stap van iets aankaarten te wagen. Om de gevoelde lading van het 'escaleren' af te halen, moeten professionals worden gestimuleerd in het aankaarten van vragen, lastige situaties en professionele buikpijn, waarbij helder wordt gemaakt dat het geen probleem is de plank af en toe mis te slaan. Om dit echt te stimuleren is het van belang dat leidinggevendenden zelf ook laten zien dat ze onderzoekend te werk gaan en dat het maken van fouten daarbij hoort (meer hierover is te vinden in de overkoepelende reflectie van USBO advies in paragraaf 9.4)

Regelmatige gesprekken met teamleiders kunnen helpend zijn in het ontwikkelen van een gedeelde handelswijze gericht op het zoeken naar een passende oplossing. Voor professionals is het belangrijk om te horen dat het zeker geen onoverkomelijk probleem is als het soms niet goed gaat; bijvoorbeeld als maatwerk is toegekend wanneer dat niet passend was geweest. Een in sommige teams al gevestigde praktijk is om het teamoverleg te starten met: *"Op welke manier heb jij deze week maatwerk geleverd?"* *"Hoe heb je dat gedaan?"* Minstens zo belangrijk is dat leidinggevendenden proactief de vraag stellen *"Waarom heb je níét afgeweken?"* Door dit type evaluatievragen te stellen worden professionals aangemoedigd om te reflecteren op hun handelen, en proactief te zoeken naar passende oplossingen waarbij 'opschalen' een gangbare optie is.

Hoewel het bespreken van maatwerkoplossingen in sommige teams in het teamoverleg is ingebed, is dat niet overal het geval. Het loont om deze praktijk te verbreden. Daartoe kan het behulpzaam zijn om structureel overleg in te bedden voor teamleiders, zodat zij 'good practices' kunnen uitwisselen, van elkaar leren en een gezamenlijk beeld vormen over wat maatwerk leveren impliceert voor de uitvoeringspraktijk.

Middellange termijn aanbevelingen

Initieer 'kijkjes in de keuken'

Een aanbeveling op de middellange termijn is om de perspectieven van professionals met verschillende discipline achtergronden dichterbij elkaar te brengen. In Utrecht zijn al voorzichtige ervaringen met multidisciplinaire casuïstiekbespreking, een 'good practice' die verdere uitwerking kan krijgen. Er worden goede voorbeelden gedeeld waarin professionals van schuldhulpverlening, bijzondere bijstand en de buurtteams met elkaar in gesprek gaan over een casus. *"Dat haalt zo veel drempels weg"*, werd in de werksessie gesteld. Tegelijkertijd vinden dit soort gesprekken vooral nog plaats als men elkaar kent. Nabijheid en vertrouwen zijn voorwaarden om tot dergelijke gespreksvoering te komen.

Een aandachtspunt is dan ook om dergelijke gesprekken niet informeel te laten ontstaan, maar actief professionals bij elkaar te brengen, zowel degenen die werkzaam zijn bij als in opdracht van de gemeente. Bij dergelijke gesprekken gaat het er vooral om dat professionals inzicht

krijgen in ieders perspectief en rol. Het besef moet er zijn dat ieder zijn eigen opdracht heeft, waarbij begrip kan ontstaan wanneer men in staat is om open te luisteren naar het andere perspectief. Een aanbeveling is professionals te ondersteunen in het elkaar actief bevragen op hun belangen, hun redenen om iets op bepaalde wijze te doen, en gezamenlijk te zoeken naar welke ruimte er misschien is.

Het verplaatsen in andere perspectieven kan middels multidisciplinaire casuïstiekbespreking of moreel beraad (zie vorige paragraaf), maar het kan juist ook zinvol zijn om los van casuïstiek een 'kijkje in elkaars keuken' te initiëren en faciliteren. Een meer open bezoek kan de mogelijke sensitieve aspecten rondom een specifieke casus laten rusten, terwijl men wel inzicht krijgt in de rol en opdracht van de ander. Hierbij is het ook van belang door de hiërarchische lagen heen te werken. Vooral voor leidinggevendenden is het zeer waardevol met enige regelmaat mee te lopen in de praktijk.

9.4.4 Aanbeveling bij inzicht

Ontdek patronen in klachten, bezwaar en beroep met systematische analyse

Korte termijn aanbevelingen

Anticipeer op klachten en bezwaar

Een eerste korte termijn aanbeveling is om te anticiperen op klachten en bezwaar zodat het niet zover komt. Hoewel klachten een waardevolle bron van informatie zijn, is om te beginnen van belang met elkaar na te denken hoe mogelijke klachten en bezwaar kunnen worden voorkomen. Een *good practice* dat op dit vlak al in Utrecht wordt gehanteerd is de pre-mediation waar men bij W&I mee werkt. Als de burger een besluit heeft gekregen kunnen zij contact opnemen voor vragen en een toelichting. Dit haalt vaak al een groot deel van het onbegrip weg en de angel uit een besluit. Ook biedt het de kans voor een burger om nieuwe informatie en bewijsstukken aan te leveren hetgeen kan leiden tot een aanpassing van het oorspronkelijke besluit genomen. En als het besluit gehandhaafd blijft is er sprake van een betere toelichting op de afwijzing, waardoor er minder bezwaren worden ingediend.

Deze *good practice* zou versterkt kunnen worden door niet alleen de burger de kans te geven om contact op te nemen om vragen te stellen, maar om zelf als gemeente contact op te nemen, dan wel over een genomen besluit, of zelfs over een voorgenomen besluit. Dergelijk contact vermindert het aantal bezwaarprocedures, en bovendien geeft het inzicht in de zorgen en leefwereld van de burger.

Benadruk klachtenanalyse als cruciale bron van informatie

Een andere aanbeveling voor de korte termijn is om het belang van klachtenanalyse als cruciale bron van informatie ook te benadrukken. In de gemeente Utrecht lijkt veel goed te gaan. Er komen volgens deelnemers aan de werksessie niet veel klachten en bezwaren binnen. Dit lijkt deels gelegen in de hierboven genoemde procedure (zie kopje anticipeer op klachten en bewaar). Het beperkte aantal klachten maakt volgens de deelnemers aan de werksessie dat er ook een verminderd gevoel van urgentie is om te leren van klachten en bezwaar. Klachten en bezwaar zijn namelijk een belangrijke bron van informatie, die de gemeente Utrecht kan

inzetten om haar dienstverlening verder te verbeteren (zie ook aanbeveling middellange termijn). Een voorwaarde om te kunnen leren van klachten en bezwaar, is dat in de organisatie breed wordt onderkend dat klachten een waardevolle kans bieden om het beter te doen en dat het amper of niet krijgen van klachten/bezwaren geen reden is om te denken dat het allemaal goed geregeld is. Het vraagt dan juist om blijvende alertheid om met elkaar te bespreken of niet signalen over het hoofd gezien worden. Teamleiders kunnen een rol oppakken in het laten zien van de waarde van klachten en het risico van het niet ontvangen van dergelijke signalen "zijn we nog wel alert genoeg?"

Verlaag drempels om klachten in te dienen en bespreekbaar te maken

Een derde aanbeveling voor de korte termijn is om drempels tot het indienen en bespreken van klachten in de onderlinge samenwerking te verlagen. De gemeente Utrecht werkt veel samen met subsidiepartners om tot een goede dienstverlening voor de burger te komen. Het beeld dat ontstaat is dat de afhankelijkheid van de gemeente als financier impliciet blijft. Tegelijkertijd zijn gecontracteerde partijen zich terdege bewust van deze afhankelijkheid. Hoewel de formele mogelijkheid bestaat om een klacht in te dienen tegen een andere organisatie, wordt dit lang niet altijd zo gevoeld. Het is van belang dat de gemeente zich onderzoekend opstelt richting uitvoerders waarbij met enige regelmaat expliciet de mogelijkheid wordt geboden zorgen te uiten en klachten te uiten. Een manier om hier invulling aan te geven is om hiertoe uit te nodigen tijdens accounthoudergesprekken en prestatiegesprekken.

Middellange termijn aanbevelingen

Organiseer systematische analyse in klachten, bezwaar en beroep

Op de middellange termijn is het van belang dat systematische analyse van klachten, bezwaar en beroep in de organisatie wordt ingebed. Deze aanbeveling is opgenomen als middellange termijn aanbeveling, omdat het capaciteit vergt en overdenking waar deze functie het beste belegd kan worden. Op dit moment is deze analysefunctie ondergebracht bij een centrale klachtencoördinator, die enerzijds voldoende op afstand staat om het geheel te kunnen overzien, maar tegelijkertijd dichtbij de teams genoeg om te informatie op te halen en kennis uit de analyse terug te brengen bij de teams. Tegelijkertijd is het afhandelen en leren van klachten een rol die op dit moment wordt belegd bij het in te richten ombudskloket (zie ook paragraaf 9.3.5). Daarbij is het van belang om taken en verantwoordelijkheden helder te expliciteren.

Bespreek klachten in teams

De essentie van systematische klachtenanalyse is dat patronen worden herkend, waardoor derde orde leren wordt gestimuleerd. We verhelderen drie niveaus van leren aan de hand van een voorbeeld; Eerste orde leren gaat over causaal leren (je band is lek, en je gaat je band plakken); Tweede orde leren is reflectief leren (je gaat op zoek naar het gaatje in de band); Bij derde orde leren staan het waarden- en systeemniveau centraal (liggen er niet te veel steentjes op de weg?)

Het is dus van belang dat informatie niet enkel bij de teams wordt teruggekoppeld (deze patronen zijn te herkennen in klachten en bezwaar), maar dat op systematische wijze gesprek

en reflectie wordt georganiseerd om achterliggende oorzaken te ontdekken en verbeteringen in de praktijk te kunnen doorvoeren.

Een belangrijk aspect in het bespreken van klachten zijn de onderzoekende competenties die eerder dit hoofdstuk meerdere malen aan de orde werden gesteld. Van klachten leren ontstaat door te luisteren en te 'zien' wat de cliënt echt heeft bedoeld. Klachten en bezwaar gaan vaak over procedures, maar daar zit een zorg of vraag van de burger achter. Het kan daarom zinvol zijn om in de bespreking van klachten juist die onderzoekende competenties in te zetten en te trainen om te ontdekken wat de vraag achter de klacht is.

Lange termijn aanbevelingen

Leer ook van successen!

Hoewel klachten en bezwaar een duidelijke bron van informatie vormen, kan al snel de indruk ontstaan dat de nadruk ligt op wat er fout gaat. Een aanbeveling voor de lange termijn is om ook te leren van successen. Het is namelijk minstens zo zinvol om te leren van wat er wel goed gaat, en waarom. Wat maakte nu dat in een specifieke casus een oplossing is gekomen tot ieders tevredenheid? Wat maakte dat een klacht op een goede manier is afgehandeld? Ook door patronen te ontdekken in dingen die goed gaan, kan dienstverlening verder worden versterkt. Bovendien geven casuïstiekbesprekingen over successen een ander soort energie, dan besprekingen die gaan over 'falen'.

9.4.5 Aanbeveling bij inzicht Inrichting gemeentelijke ombudsvoorziening

Onze contactpersoon bij de gemeente Utrecht selecteerde tot slot de inrichting van de gemeentelijke ombudsvoorziening als inzicht om verder te concretiseren. Alvorens we ingaan op de aanbevelingen, schetsen we kort de achtergrond van de ombudsfunctie in Utrecht, en de fase waarin Utrecht zich op dit moment bevindt wat betreft de inrichting van de gemeentelijke ombudsfunctie.

Op 1 december 2022 heeft de raad het besluit genomen: "In te stemmen met de instelling van het Utrechts ombudsloket als laagdrempelige toegang voor Utrechters tot de ombudsfunctie inclusief communicatie, voorlichting en informatie die zowel onafhankelijk als Utrechts is" (raadbesluit 1 december 2022). Met dit besluit wordt invulling gegeven aan een (door de raad) lang gekoesterde wens. Het instellen van een gemeentelijke ombudsfunctie was al langere tijd onderwerp van gesprek. Zo zijn er raadvragen gesteld over de inrichting van een dergelijke functie, en ook de motie 'Is de gemeentelijke ombudsman terug van weggeweest' (februari 2020) kreeg brede steun: 37 van de aanwezige 43 raadsleden stemden voor (Voorstel aan de gemeenteraad: Instellen Utrechts ombudsloket, december 2022).

Tot op heden maakt de gemeente Utrecht gebruik van de Nationale ombudsman, waar burgers zich tot kunnen wenden als hun klacht niet naar tevredenheid door de gemeente is opgelost. Al langer bestond echter de behoefte om de ombudsfunctie weer dichterbij de Utrechtse burger te organiseren, zodat deze laagdrempeliger wordt. Daarbij heeft Utrecht ervoor gekozen om de onafhankelijkheid van de positie te borgen middels het model waarop ook de rekenkamer functioneert; een door de raad ingestelde, onafhankelijke rol, die is gekoppeld aan de volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Op dit moment is de griffier (als directeur Raadsorganen) bezig met de werving van medewerkers van het ombudsloket. Daartoe zijn reeds stafleden aangetrokken. Op dit moment loopt de procedure voor een voorzitter van het ombudsloket (volwassenen) en plaatsvervangend voorzitter voor het ombudsloket (jeugd tot 18 jaar). Deze werving wordt gedaan door de werkgeverscommissie van de Gemeenteraad. Naar verwachting kan het ombudsloket in mei 2023 worden ingesteld.

In de komende paragrafen werken we zo concreet mogelijk toe naar aanbevelingen ter ondersteuning van de inrichting van de gemeentelijke ombudsfunctie. Daarbij maken we gebruik van documentatie, waar passend inzichten uit de werksessie, wetenschappelijke literatuur, en putten we uit een interview met de raadsgriffier en plaatsvervangend griffier bestuurlijk-juridische en ombudszaken van de gemeente Utrecht. We maken hierbij een onderscheid tussen de korte termijn aanbevelingen (zaken die het ombudsloket direct vanaf de start kan oppakken) en middellange termijn aanbevelingen (zaken die het ombudsloket na de positionering en opstartfase kan oppakken).

Korte termijn aanbevelingen

Positioneer de onafhankelijke rol proactief

Een eerste aanbeveling voor de korte termijn is om direct vanaf de start van het ombudsloket de onafhankelijke positie proactief uit te dragen. Hier ligt met name een opdracht voor de voorzitter en plaatsvervangend voorzitter van het ombudsloket. Uit ervaringen van de ombudsman in andere gemeenten (bijvoorbeeld Rotterdam, 2014) blijkt dat de positie van de ombudsman bij de start nog niet altijd duidelijk is, niet alleen voor inwoners, maar ook voor gemeenteraadsleden. Hoewel de raad zelf is gekomen tot het voorstel voor een onafhankelijke ombudsvoorziening, is het niet vanzelfsprekend dat alle raadsleden dezelfde beelden en verwachtingen hebben. Aangezien onafhankelijkheid één van de belangrijkste pijlers is waar het gekozen model op rust, is het van belang om voor zowel de raad, de interne organisatie als de Utrechter uit te dragen wat die onafhankelijkheid inhoudt. Introductierondes kunnen een passende vorm zijn om dit te doen.

Bij de instelling van het ombudsloket zitten de huidige raadsleden al. Door de introductie van het ombudsloket te agenderen voor een raadsvergadering, kan het ombudsloket bij een kennismaking expliciet stilstaan bij de rolopvatting, en de wijze waarop zij voornemens zijn hier invulling aan te geven. Daarbij is het met name van belang om aandacht te schenken aan de verschillende rollen en verhoudingen (zie ook hieronder); welke rollen en taken liggen bij de raad? Wat hoort bij de lokale ombudsfunctie en hoe verhoudt zich dat tot de interne klachtafhandeling en de Nationale ombudsman?

Omdat het afhandelen en analyseren van klachten in de organisatie belegd is (eerstelijns klachtafhandeling), en het ombudsloket hier als onafhankelijk orgaan aan wordt toegevoegd (tussen eerste en tweedelijns klachtenafhandeling in en gericht op het sluiten van de keten) is het essentieel om die rolverhoudingen helder neer te zetten voor het ambtelijk apparaat. Het voornaamste is dat taken niet dubbel worden gedaan, en dat helder is wie welke taak op

zich neemt. De onafhankelijkheid van het ombudskloket kan worden ingezet om gezamenlijk te kunnen leren, omdat het de mogelijkheid tot een extra perspectief biedt. (Zie ook de aanbeveling 'zet in op systematisch leren' en de overkoepelende reflectie in paragraaf 9.5).

Tot slot is het lokale ombudskloket voor de Utrechter ook (weer) nieuw, nadat meerdere jaren de Nationale Ombudsman de directe stap was bij ontevredenheid over klachtenafhandeling. Zeker omdat men ook gebruik kan blijven maken van deze nationale ombudsfunctie, is het van belang om voor de inwoner een helder beeld neer te zetten van wat de lokale ombudsfunctie te bieden heeft, en wat de onafhankelijkheid van het Utrechts ombudskloket betekent voor de burger. We denken dat het belangrijk is dat het ombudskloket zich introduceert in de stad, dichtbij de Utrechtse burger, waar die leeft, samenkomt en recreëert. Buurtcentra en openbare bibliotheken zijn hiervoor passende plekken.

Bespreek en verhelder rollen en verantwoordelijkheden

De raad heeft de wens om een onafhankelijk, laagdrempelig ombudskloket in te stellen, waar de burger terecht kan met zorgen of klachten ergens in de keten. Het is daarbij van belang om rollen en verantwoordelijkheden te expliciteren, zeker omdat Utrecht ook gebruik blijft maken van de Nationale Ombudsman als formele klachtenafhandelaar in de tweede lijn. Een primaire rol voor het lokale ombudskloket is daarmee informatieverstrekking (proactief, 'de boer op') en bemiddeling. De gedachte is dat door deze laagdrempeligheid mogelijk ook klachten kunnen worden voorkomen ('nuldelijks klachtenafhandeling'). Het is wel van belang om voor de burger te expliciteren dat het ombudskloket de laagdrempelige toegang op de gehele keten is, en dat een burger nog steeds bij de Nationale Ombudsman terecht kan wanneer een klacht niet naar tevredenheid van de burger door de gemeente wordt opgelost.

Een belangrijke functie van het Ombudskloket is bemiddeling wanneer een burger zich niet gehoord of gezien voelt. Daarbij denken we dat het wel van belang is dat de burger zich in eerste instantie wendt tot diegene waar hij/zij ontevreden over is/een klacht over heeft. Het ombudskloket is laagdrempelig, maar tegelijkertijd is het wenselijk als de burger eerst probeert hier zelf met de instantie of medewerker uit te komen. Ter vergelijking: bij een conflict op de werkvloer is de gedachte ook dat een medewerker zich eerst richt tot diegene waar hij/zij een probleem mee heeft, voordat de leidinggevende of vertrouwenspersoon wordt ingeschakeld. De ontvanger van de klacht/zorg moet de kans krijgen om samen met de burger te zoeken naar een oplossing. Afhankelijk van de wens en behoefte van de burger, kan het Ombudskloket hier een bemiddelende functie in vervullen.

Een hieruit voortvloeiend aandachtspunt betreft de samenwerking tussen de interne klachtenafhandeling binnen de organisatie (belegd bij een centrale klachtencoördinator) en het ombudskloket. Het is van belang dat hier met elkaar een stevig gesprek wordt gevoerd over welke rol door wie wordt ingevuld, en dit uit te werken in helder uitgeschreven rolrelaties, om te voorkomen dat er voor de burger en medewerker onhelderheid ontstaat.

Zoek naar het verhaal achter de klacht

Een derde korte termijn aanbeveling richt zich op het proces van klachtafhandeling zelf. Achter elke klacht en elk signaal van onvrede zit een mens met een eigen verhaal. Op het

moment dat een klacht landt bij het Ombudsloket, is er veelal een situatie ontstaan waarin de burger zich niet gehoord en begrepen voelt – de klacht is in eerste instantie immers niet naar tevredenheid opgelost. De beleving van de klager heeft dan ook niet enkel betrekking op de klacht zelf, maar juist ook op de ervaren rechtvaardige en eerlijke behandeling. Voor het Ombudsloket is het van belang om zonder oordeel te luisteren naar het verhaal van de inwoner, en de inwoner het gevoel te geven dat hij/zij serieus wordt genomen. Zie ook de praktische handreiking 'Het verhaal achter de klacht. Effectief omgaan met lastig klaaggedrag' van de Nationale ombudsman (2013).

Bij het luisteren naar het verhaal achter de klacht van de inwoner, kunnen oplossingsgerichtheid en vertrouwen in de organisatie naast elkaar bestaan. Het belang en uitgangspunt van de gemeente (en alle professionals in de keten) en het Ombudsloket zijn dezelfde; een rechtvaardige gemeentelijke organisatie voor de Utrechtse burger. Echter, daar waar mensen werken worden fouten gemaakt. Het is aan het Ombudsloket om te luisteren naar de inwoner en vanuit een onafhankelijke rol te bemiddelen in een afhandeling die wel tot tevredenheid leidt en tot het gevoel gehoord te zijn. In ultimo instantie is er altijd nog de mogelijkheid een formeel oordeel van de Nationale ombudsman te vragen. Aan het ombudsloket de taak de geleerde lessen uit een casus op een dusdanig wijze terug te koppelen aan de gemeente dat deze feedback ook daadwerkelijk gevoeld wordt als kans om te verbeteren. Dus niet oordelen maar lerend. (Zie verder aanbevelingen 'Wees kritisch, maar ga uit van vertrouwen en biedt veiligheid').

Anticipeer op een toename in klachten

Een laatste korte termijn aanbeveling is om bij de start van het gemeentelijk ombudsloket te anticiperen op een toename in klachten. Een voorname reden om een lokaal ombudsloket in te stellen, is de laagdrempeligheid en nabijheid die hiermee gerealiseerd kan worden. Zeker in combinatie met de eerste aanbeveling (het proactief positioneren van de onafhankelijke rol) kan de instelling van het ombudsloket ertoe leiden dat inwoners voor wie de stap naar de Nationale ombudsman te ver leek, zich nu wel wenden tot het gemeentelijke ombudsloket. Aangezien een van de voornaamste doelstellingen van het ombudsloket is dat inwoners en organisaties zich gehoord voelen, is het van belang om het ombudsloket daadwerkelijk in de gelegenheid te stellen om op klachten te reageren. Immers, op het moment dat inwoners aankloppen bij het ombudsloket omdat zij zich niet gehoord voelen, en zij niet voelen dat er serieus met hen wordt meegekeken en gezocht naar welke wegen beschikbaar zijn, zal dit het vertrouwen van burgers in de overheid schaden.

Het is echter gecompliceerd om een betrouwbare inschatting te maken van het aantal te verwachten klachten, en de flexibele schil die dan nodig is om deze af te kunnen handelen. We denken dat het in ieder geval nuttig is om te werken aan een communicatiestrategie waardoor het eerste contact met de burger gegarandeerd wordt, bijvoorbeeld middels (gepersonaliseerde) standaard responses. Een optie die verkend kan worden is om studenten (bijvoorbeeld bestuurskunde, politicologie) in te zetten als ondersteuning, bijvoorbeeld om de eerste communicatie naar de inwoner te garanderen ("We hebben uw klacht gehoord"). Ook indien door een onvoorziene toename van het aantal klachten niet iedere klacht direct afgehandeld kan worden, kan in ieder geval het contact worden gelegd zodat de burger

zich gehoord voelt. Het ombudsloket moet daarin voorzien in een triage strategie; welke klachten moeten direct opgepakt worden? Welke klachten zijn minder urgent? Daarin is ook verwachtingsmanagement richting de burger van belang.

Middellange termijn aanbevelingen

Wees kritisch, maar ga uit van vertrouwen en bied veiligheid

Zodra de rol en positie van het ombudsloket stevig staan, kan deze zich gaan richten op het bemiddelen bij klachtafhandeling en het helpen verbeteren van de dienstverlening door de gemeente. De raad heeft de wens en verwachting dat de onafhankelijke positionering van het ombudsloket zal bijdragen aan het creëren van een lerende organisatie. Het beeld dat ontstaat is dat men verwacht dat leren beter geborgd is met die onafhankelijkheid; men (o.a. raadsleden) vindt het 'niet goed voelen' als een collega van iemand waarover een klacht is ingediend, deze klacht gaat afhandelen. Het voelt niet alsof je dan harde uitspraken kunt doen over een collega en daarom is het fijn als er altijd een onafhankelijk iemand meekijkt, zo is de gedachte.

Bij deze verwachting plaatsen wij een twee belangrijke kanttekeningen. Ten eerste richten veel van onze aanbevelingen zich expliciet op het versterken van het lerend vermogen van de organisatie zelf (zie paragraaf 9.5 voor een uitgebreide uitwerking). De gedachte is dat er juist veel winst valt te behalen in het versterken van het aan- en uitspreken, en het bieden van ruimte voor tegengeluid. De teams zijn hiervoor een belangrijke basis. We benadrukken dat het ombudsloket er juist niet op gericht moet zijn om het leren bij de teams weg te halen. Ten tweede stellen we dat hoewel het de rol is van de Ombudsloket om kritisch te zijn en te benoemen waar het pijn doet, dit wel moet gebeuren op basis van vertrouwen en met aandacht voor de veiligheid van de medewerkers, aangezien dit belangrijke basisvoorwaarden voor een lerende organisatie zijn. In overeenstemming met de eerste aanbeveling van dit hoofdstuk (het positioneren van de onafhankelijke rol) moet voor medewerkers helder zijn hoe die onafhankelijke rol in de praktijk wordt uitgedragen, en hoe het Ombudsloket zich verhoudt tot het leren in de interne organisatie. Het bieden van vertrouwen en veiligheid zijn voorwaarden om kritisch en open te kunnen benoemen wat er niet goed gaat. Het uitdragen van de gezamenlijke missie 'samen beter worden' is belangrijk opdat medewerkers ervaren dat kritiek wordt benut om de dienstverlening in het systeem te verbeteren, en niet zozeer om het individu te berispen. Een passende rol voor het Ombudsloket kan zijn om als onafhankelijke actor te monitoren hoe de aanbevelingen in dit onderzoek ten aanzien van de uitdagingen voor de gemeente Utrecht om echt een lerende organisatie te worden, worden opgevolgd en ingebed in de cultuur en werkwijze.

Zet in op systematisch leren

Voor de gemeente Utrecht is, net zoals bij andere gemeenten, leren een belangrijk aandachtspunt. Er kan nog veel verbeterd worden door meer zicht te krijgen op patronen, en die inzichten terug te brengen naar de werkvloer zodat hier daadwerkelijk van geleerd wordt (zie ook aanbeveling 'Organiseer systematische analyse in klachten, bezwaar en beroep'). Omdat ook de centrale klachtencoördinator een rol en verantwoordelijkheid heeft in systematische klachtenanalyse, is het ook hier uitdrukkelijk van belang om de rollen en taken

van de organisatie en die van het ombudsloket op elkaar af te stemmen. Ter aanvulling op dat wat er al gebeurt, zien we twee manieren waarop het ombudsloket vanuit de onafhankelijke rol een bijdrage kan leveren;

(a) Verbinding met de raad en het college

Omdat het ombudsloket als onafhankelijk orgaan is ingesteld in opdracht van de raad, is daar een nabijheid die benut kan worden. Het loket kan klachtenanalyses agenderen bij de raad, waardoor klachtenafhandeling op geaggregeerd niveau kan worden gekoppeld aan de controlerende rol van de raad richting het college. Het ombudsloket kan ervoor zorgen dat signalen doorkomen op het niveau waar doorzettingsmacht is om zaken op beleidsniveau te veranderen. Tegelijkertijd kan de voorzitter van het Ombudsloket ook aanspreken op de (beleids)kaders, en niet alleen op de uitvoering zelf. De Kindertoelagenaffaire (KOT) heeft temeer duidelijk gemaakt dat hardvochtigheden juist ook voortkomen uit de onuitvoerbaarheid van beleid. Hier kan het ombudsloket de onafhankelijke positie benutten om knellende situaties en klachten bespreekbaar te maken in het licht van het beleid.

(b) Verbinding met de Nationale ombudsman

Met de inrichting van het lokale ombudsloket blijft ook de verbinding met de Nationale ombudsman behouden. Het ombudsloket vormt dus niet enkel een belangrijke (aanvullende) bron van signalen van gemeentelijke knellende situaties, maar kan daarnaast signalen verkrijgen van de Nationale ombudsman over landelijke knelpunten binnen overheidsdienstverlening. Voor het ombudsloket is het van belang om periodiek contact te onderhouden met de Nationale Ombudsman. Niet enkel om zich te krijgen op welke klachten daar doorsijpelen, maar juist ook om zicht te krijgen op wat er landelijk speelt, bijvoorbeeld op het gebied van niet uitvoerbare wetgeving.

9.4.6 Overzicht aanbevelingen

	Aanbevelingen korte termijn	Aanbevelingen middellange termijn	Aanbevelingen lange termijn
Organiseer moreel beraad	<ul style="list-style-type: none"> • Introduceer moreel beraad als gespreksmethodiek binnen bestaande reflectieve gespreksstructuren 	<ul style="list-style-type: none"> • Start moreel beraad in (multidisciplinaire) teams waar nog minder met reflectieve gesprekken wordt gewerkt • Leer van andere sectoren • Zet moreel beraad gericht, maar structureel in 	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseer methodisch spreken over morele kwesties voor • Onderzoekende competenties faciliteren
Zorg voor duidelijke opschaal- of escalatieroutes	<ul style="list-style-type: none"> • Breng bestaande routes routes en opschaal mogelijkheden in kaart • Haal de lading af van 'escaleren' • Neem als management een open en onderzoekende houding aan 	<ul style="list-style-type: none"> • Initieer 'kijkjes in de keuken' 	<ul style="list-style-type: none"> • timuleer en ontwikkel lef om het anders te doen
Ontdek patronen in klachten, bezwaar en beroep met systematische analyse	<ul style="list-style-type: none"> • Benadruk klachtenanalyse als cruciale bron van informatie • Anticipeer op klachten en bezwaar • Verlaag drempels om klachten in te dienen en bespreekbaar te maken 	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseer systematische analyse in klachten, bezwaar en beroep • Bespreek klachten in teams 	<ul style="list-style-type: none"> • Leer ook van successen
Inrichting gemeentelijke ombudvoorziening	<ul style="list-style-type: none"> • Positioneer de onafhankelijke rol proactief • Bespreek en verhelder rollen en verantwoordelijkheden • Zoek naar het verhaal achter de klacht • Anticipeer op een toename in klachten 	<ul style="list-style-type: none"> • Wees kritisch, maar ga uit van vertrouwen en bied veiligheid 	

9.5 Samen lerend organiseren: een overkoepelende reflectie voor het werken aan knellende mechanismen

9.5.1 Introductie

Uit het leeronderzoek van de HU/HvA en uit de daarop volgende werksessies onder leiding van USBO advies bij de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht blijkt dat het merendeel van de lessen en daaraan gekoppelde aanbevelingen gaan over het met en van elkaar leren binnen teams, tussen teams, tussen organisaties, tussen beleid en uitvoering en tussen cliënt en dienstverlener. Bij alle lessen waar de gemeenten van aangaven meer gericht aanbevelingen op te willen krijgen, te weten signaleren, escaleren, ontdekken van patronen, betrekken van uitvoering, het organiseren van moreel beraad en het ruimte bieden aan tegengeluid, speelt het leren met en van elkaar een centrale rol. Daarom besteden we in deze overkoepelende reflectie expliciet aandacht aan samen leren en wat daarvoor nodig is.

In deze overkoepelende reflectie gaan we achtereenvolgens in op de volgende aspecten:

1. De context waarin het leren geplaatst moet worden
2. Wat is lerend organiseren?
3. Wat is er nodig voor lerend organiseren binnen deze context

9.5.2 Context: de staat van de uitvoering

De context waarbinnen het lerend organiseren moet gaan plaatsvinden binnen de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht is er een waarin er flinke spanning staat op het gehele systeem. De toeslagenaffaire heeft een grote groep burgers ernstig beschadigd en heeft beleidsmakers en uitvoerders binnen de gemeenten, die hier meestentijds geen directe invloed op konden uitoefenen, ernstig in verlegenheid gebracht. De affaire heeft ernstige misstanden in de wetgeving en de uitvoering aan het licht gebracht en heeft tevens duidelijk gemaakt dat de kloof tussen wetgeving, beleid en uitvoering zeer problematisch is. Uitvoering is veel te beperkt betrokken bij de totstandkoming van deze wet- en regelgeving en dat heeft mede geleid tot de enorme debacle.

In de eerste Staat van de Uitvoering zijn 38 uitvoeringsorganisaties onderzocht. Daaruit komen de volgende vijf knelpunten waar deze organisaties gezamenlijk mee worstelen: ¹

1. *De complexiteit van wet- en regelgeving: uitvoerders, burgers en ondernemers begrijpen het niet meer, uitvoerbaarheid speelt een beperkte rol bij het formuleren van beleid.*
2. *De complexiteit van steeds nieuw beleid, met torenhoge ambities en beperkte (extra) middelen: hierdoor staan publieke dienstverleners onder druk.*
3. *De informatievoorziening is niet op orde: IT-systemen zijn verouderd, gegevensuitwisseling is onvoldoende om burgers en ondernemers goed te helpen.*
4. *De spanning tussen een gestandaardiseerde aanpak en maatwerk in de uitvoering van het beleid; burgers en ondernemers gaan nu ook maatwerk verwachten waar dit niet altijd kan.*
5. *De verdeling van schaarste: er is een onmogelijke wervingsinspanning als gevolg van vergrijsde organisaties, veel vraag naar schaarse beroepen en structurele krapte op de arbeidsmarkt.*

¹ <https://staatvandeuitvoering.nl/uit-de-standen/>

Deze context zorgt zoals gezegd voor spanning binnen gemeenten omdat delen van de gemeente vaak het eerste aanspreekpunt zijn voor burgers die zich in moeilijke situaties bevinden als gevolg van de toeslagenaffaire. Tegelijkertijd zorgt deze context ervoor dat er ruimte ontstaat voor verandering. Zo staat de uitvoerbaarheid van wetten nu hoog op de landelijke en de gemeentelijke agenda en wordt er veel gedacht over het ophalen en agenderen van signalen die mogelijk duiden op ongewenste gevolgen van wetgeving en beleid voor burgers. Het goed invullen van die ruimte voor verandering gaat echter niet vanzelf. Op alle niveaus is hier blijvende aandacht voor nodig. Het vergt een proces voor doorlopend signaleren, reflecteren, agenderen, leren en evalueren.

9.5.3 Wat is lerend organiseren?

Lerende organisaties zijn organisaties die zich voortdurend aanpassen aan veranderingen en nieuwe uitdagingen. In de lerende organisatie gaat het om duurzaam veranderen waarbij communicatie en samenwerking (in teams) centraal staat. *“Lerend vermogen is de kernbekwaamheid van organisaties die de wensen van hun cliënten zien als de drijfveer voor het zich steeds weer werkenderwijs aanpassen, verbeteren en ontwikkelen van hun organisatie.”*² Een lerende organisatie is dus permanent in staat haar regels, inzichten en principes ter discussie te stellen en waar nodig te veranderen. Het leren van organisaties gaat over het veranderen van gedrag: dingen anders doen. Leren wordt daarin gezien als een cyclisch proces van doen, bezinnen, denken, beslissen en vervolgens opnieuw doen (Leercyclus Kolb).³

Bij lerende organisaties is leren een collectief proces. Individueel leren is noodzakelijk maar niet voldoende om een lerende organisatie te zijn. Van collectief leren is pas sprake als een gedragsverandering van het ene individu effect heeft op het gedrag van andere individuen. In het boek ‘Lerend organiseren’ beschrijven Wierdsma en Swieringa hoe organisaties zich kunnen ontwikkelen tot lerende organisaties.⁴ Van deze inzichten maken we in deze overkoepelden reflectie gebruik om handvatten te bieden aan de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht hoe zij zich kunnen doorontwikkelen naar lerende organisaties, zodat een stevige basis beschikbaar is om te werken aan het werken met de vaak lastige opgaven waar zij zich voor gesteld zien.

9.5.4 Wat is er nodig voor lerend organiseren binnen deze context?

Gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met complexe maatschappelijke vraagstukken. Om hier tijdig en passend op te kunnen reageren is het van belang dat gemeenten zich ontwikkelen tot lerende organisaties die open staan voor signalen uit de eigen organisatie of uit de maatschappij en daar vervolgens snel en flexibel op in kunnen spelen. Ook is daarbij van belang ruimte te organiseren voor het bieden van maatwerk.

Het ontwikkelen naar een lerende organisatie is altijd al een stevige opgave, maar dit is een extra uitdaging voor organisaties als gemeenten die een bureaucratisch karakter hebben.

² Wierdsma A. en J. Swieringa (2017), *Lerend organiseren*, Noordhoff Uitgevers, 4 druk.

³ Kolb, D. (1984). *Experiential learning: Experience as the source of learning and development*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

⁴ sma A. en J. Swieringa (2017), *Lerend organiseren*, Noordhoff Uitgevers, 4 druk

Overheidsorganisaties, zoals gemeenten, zijn gericht op regels, procedures, een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en hiërarchische lijnen en het depersonaliseren van relaties. Dit overigens om zeer legitieme redenen zoals de voorspelbaarheid, efficiëntie en neutraliteit van de dienstverlening. Het bureaucratische karakter heeft dus een duidelijke functie, maar kan disfunctioneel en soms zelfs schadelijk worden als er sprake is van een te ver doorgeschoten gerichtheid op regels en protocollen. Het is dan ook van groot belang dat er voldoende ruimte, tijd en aandacht is voor het goede feedbackloops om eventueel onwenselijke effecten tijdig bij te sturen. Het organiseren en borgen van deze feedbackloops vraagt dan ook om duidelijke sturing op en aandacht voor het belang van samen reflecteren en daarvan leren vanuit de bestuurlijke en ambtelijke leiding van de gemeente.

Meer specifiek zijn de volgende elementen, die grotendeels terug te herleiden zijn naar de inzichten van Wierdsma en Swieringa, aangevuld met inzichten uit andere bronnen, van belang voor het als gemeente samen lerend organiseren.

- I. Het maatschappelijk belang als kompas voor het leren
- II. Luisteren naar de burger als de motor voor leren
- III. Teams als basis van het leren
- IV. Leiding geven aan leren: het organiseren van macht en tegenmacht
- V. Samen leren te leren

I. Het maatschappelijk belang als kompas voor het leren

Het grootste gevaar voor een lerende organisatie, aldus Wierdsma en Swieringa, is dat het leren zonder duidelijk kompas ingezet wordt. Het risico daarvan is dat er van alles en nog wat wordt aangepakt maar dat onduidelijk is met welke achterliggende motivatie een verandering in gang gezet wordt. Het vaststellen van dit kompas hoeft geen langdurig proces te zijn. Voor alle drie de gemeenten is bijvoorbeeld helder dat het maatschappelijk belang en het belang van de burger (in die specifieke volgorde) centraal staat en dat dat het handelen van beleidsmedewerkers en uitvoerende partijen moet bepalen. Wat het maatschappelijk belang en het belang van de burger op specifieke dossiers inhoudt en hoe het werken hieraan precies vorm moet krijgen is onderwerp van het samen leren en reflecteren.

II. Luisteren naar de burger als de motor voor leren

Leren vereist terugkoppeling: feedback. Deze feedback is nodig om te kunnen achterhalen of de organisatie op de goede weg zit met het leren of dat er bijsturing nodig is. De belangrijkste feedback komt van degenen waarvoor de organisatie werkt, in dit geval dus de burger. Een lerende organisatie luistert dus goed naar wat haar klant van haar vraagt. Andersom heeft een organisatie die gestopt is met leren, haar klanten uit het oog verloren. Leren luisteren lijkt eenvoudig, maar blijkt in de praktijk toch minder goed gerealiseerd te worden dan gedacht. Echt luisteren en daar vervolgens ook naar handelen vergt dat hier binnen gemeenten expliciet aandacht voor is. Dat geluid is, mede als gevolg van de toelagenaffaire, inmiddels ook al behoorlijk breed doorgedrongen tot het openbaar bestuur. Een goed voorbeeld hiervan is de leergang *Hoe luisterproof is jouw gemeente?* die de Staat van de Uitvoering in het voorjaar van 2023 aanbiedt.⁵ Gemeenten worden uitgenodigd om deel te nemen aan dit gezamenlijk leertraject feedbackmanagement om daarmee

⁵ <https://staatvandeuitvoering.nl/nieuwsbericht/oproep-leertraject-hoe-luisterproof-is-jouw-gemeente/>

inzicht te krijgen in de eigen openheid voor klantsignalen, de volwassenheid van het eigen feedbackmanagement en ontvankelijkheid voor de leerervaringen van andere gemeenten en uitvoeringsorganisaties.

Inzetten op het actief luisteren is aanbevelenswaardig aangezien de tevredenheid van burgers over hun contact met de gemeente op deze wijze vrij eenvoudig kan worden vergroot. Zo blijkt uit onderzoek van het bureau Kantar (2022) naar *Ervaringen met het geven van feedback en het indienen van klachten bij de overheid*⁶ dat er onder burgers, die gevraagd zijn naar hun ervaringen rondom de afhandeling van hun feedback of klacht, een duidelijke positieve relatie bestaat tussen het ontvangen van een reactie op de feedback/klacht en de tevredenheid van de burger over het geven van feedback en de afhandeling van klachten. Dit toont aan dat burgers vooral gehoord willen worden. Wanneer gemeenten actief luisteren en daar blijk van geven dan is het positieve effect daarvan al snel merkbaar, zelfs in gevallen waarin het besluit niet positief uitvalt voor de burger. Daarvoor is het van belang dat de gemeente de burger wel goed meeneemt in haar besluitvorming en de bijbehorende argumentatie. Dit is in lijn met de ervaringen die de gemeente Utrecht op dit vlak heeft. Het pro actief communiceren met burgers over te nemen besluiten en de achterliggende redenen of over de wijze waarop om is gegaan met feedback/klachten, leidt ook binnen de gemeente Utrecht tot een grotere mate van tevredenheid over het contact met de gemeente en leidt zelfs tot een afname van het uiteindelijke aantal klachten.

Tegelijkertijd dient goed en actief luisteren niet verward te worden met het inwilligen van alle wensen van de burger. Professionals vinden dat aspect van het contact met cliënten vaak lastig omdat de suggestie gewekt kan worden dat alles mogelijk is en dat is uiteraard niet het geval. Het stevige appèl dat burgers vaak doen op professionals leidt ertoe dat professionals zichzelf ook bekneeld kunnen voelen. Zij voelen dat een vaak stevig of zelfs onrealistisch appèl gedaan wordt, waarbij zij in goed contact moeten blijven met de burger en tegelijkertijd moeten werken binnen de grenzen van wat de gemeente kan bieden en dat ook communiceren aan die burger. Het goed leren omgaan met dit spanningsveld vergt ondersteuning in de vorm van training, intervisie met medeprofessionals en supervisie door de leidinggevende.

III. Teams als basis van (kort-cyclisch) leren

Kern van een lerende organisatie zijn teams: eenheden die verantwoordelijk zijn voor en de ambitie delen om een opdracht uit te voeren, een probleem op te lossen en/of een dienst te verlenen (Wierdsma en Swieringa, 2017). Het voordeel van het leren in teams is dat gewerkt kan worden met korte feedback loops wat belangrijk is om snel in te kunnen spelen op de voortdurend veranderende omgeving. Het meer kort-cyclisch leren biedt dan ook de wendbaarheid die nodig is in een politieke context waarbij veranderingen elkaar snel opvolgen. Zo wordt binnen gemeenten in toenemende mate gewerkt in *scrum teams* waarbij het werken aan grotere opdrachten behapbaar wordt gemaakt door het op te breken in kleine behapbare stukjes. Dit bevordert het kort-cyclisch leren en zorgt voor directe feedback zodat sneller bijgestuurd kan worden en (kleine) progressies bevordert worden.

⁶ <https://staatvandeuitvoering.nl/onderzoek/onderzoek-klachten-bezwaren-beroepszaken-en-feedback/>

IV. Leiding geven aan leren: het organiseren van macht en tegenmacht

Echt leren is een lastig proces en doet vaak pijn. Het vraagt om het zoeken naar plekken van ongemak en naar signalen waar we liever niet mee geconfronteerd worden. Echt leren vraagt om structuren en culturen die dat leren aanmoedigen en bestendigen. Leidinggevendenden vervullen hierin een belangrijke rol, bijvoorbeeld door het creëren van tijd en ruimte voor leren en door het organiseren van tegengeluid als belangrijke bron van leren. Over het organiseren van ruimte voor tegengeluid gaat dit element van samen lerend organiseren.

‘Evenwicht en tegenwicht, samenspraak en tegenspraak, macht en tegenmacht kunnen in een democratische rechtsorde niet zonder elkaar.’ Deze uitspraak van Tjeenk Willink vormt het begin van het boek van Erik Pool, getiteld *Macht en moed: Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken* (2021). Tegenmacht is cruciaal, voor leren en tijdig bijsturen, zo betoogt Pool. De toeslagenaffaire is een pijnlijke illustratie van het ontbreken daarvan. Pool doet daarom een appèl op de ambtenaar: *“De dynamiek van de politiek is te ver doorgedrongen in het ambtelijk denken en doen. Daarom roep ik ambtenaren op hun functionele macht in te zetten als tegenmacht. Daar worden zij betere professionals van.”* Dat is voor ambtenaren, politici en burgers een zegen, aldus Pool. Het zoeken naar tegengeluid is een belangrijke basis van het samen leren. Dat vergt namelijk het behoud van een goede balans tussen beleid en uitvoering, tussen de verschillende hiërarchische lagen en tussen verschillende beleidsafdelingen zodat elkaars mening gehoord en goed gewogen wordt.

Maar tegenspraak geven (en ontvangen) is niet makkelijk. Topambtenaar Mark Frequin zegt hierover in zijn boek *Tegenspraak graag, geen pantser maar ruggengraat* uit 2018, *‘Tegenspraak is het allermoeilijkste van ons werk’*. Tegenspraak komt namelijk vaak niet gelegen. Bovendien is degene die je tegensprekt als ambtenaar, ook de persoon onder wiens gezag je opereert. Professionals ervaren daardoor lang niet altijd de ruimte tot het bieden van tegengeluid en daarmee wordt de organisaties een belangrijke bron van leren ontnomen.

De tegenspraak vindt dus plaats onder de spanning van machtsongelijkheid. Pool constateert daarbij dat leidinggevendenden permanent het verschil tussen leidinggevendenden en niet leidinggevendenden onderschatten. De hiërarchie doet iets met mensen en maakt het altijd moeilijker voor niet leidinggevendenden om zich uit te spreken. De vraag is dan ook *‘Hoe breng je tegenspraak op gang?’*

Tegenspraak zou een beroepspraktijk moeten zijn, een vast onderdeel van het op hoog niveau ontwikkelde handelingsrepertoire van vakmensen. Waar in de jaren negentig de vierde macht werd bekritiseerd en zelfs moest worden ingeperkt, waarvan de oprichting van de Algemene Bestuursdienst een uiting was, is er inmiddels weer een beweging nodig die de andere kant opgaat. Het is daarbij van belang in de werkprocessen en besluitmechanismen corrigerende mechanismen in te bouwen om te voorkomen dat macht doorslaat en tegenmacht neerslaat. *Dat kan bijvoorbeeld door het perspectief van praktijkmensen en beleidsmakers meer gelijkwaardig te behandelen. Of door de werkvloer inzicht te bieden in wat de top beslist en hoe het management werkt, zodat er tegenspraak kan zijn als dingen uit balans raken. Dat heeft niet alleen een dempende werking op verkeerde besluiten maar verkleint de kans dat ze worden genomen.* (Pool, 2021, blz. 263-264).

Een heel praktisch voorbeeld is wanneer een leidinggevende zich in een vergadering te snel uitspreekt. Het risico is dat het gesprek vervolgens dood valt omdat de andere aanwezigen het interpreteren als dat het punt daarmee eigenlijk al beslist is. Het is van belang je als leidinggevende hier bewust van te zijn en heel bewust nog even niet uit te spreken of heel expliciet te maken dat het niet een besluit is maar gewoon een bijdrage aan het gesprek.

Een paar aanvullende concrete suggesties van Pool om tegenspraak te bevorderen zijn:

- Het stellen van de vraag: wat zou je wensen dat collega's doen waardoor het makkelijker wordt om je uit te spreken?
- Een oefening in verzaaken: waarbij aan eenieder de vraag wordt gesteld wanneer heb ik verzaakt? Eenieder verzaakt immers bij tijd en wijle. Door dat te bespreken ontstaat het besef dat met elkaar gesproken kan worden over zaken die minder goed lopen en wordt de opening geboden meer kritische/kwetsbare zaken te bespreken.

Maar tegenspraak is niet alleen een kwestie van procedures en organisatiestructuur. Het is tegelijkertijd ook een kwestie van professionaliteit (zie ook paragraaf over *het belang van collectief vakmanschap onder samen leren te leren*) en *organisatiecultuur*.

Er is mede als gevolg van de toeslagenaffaire hernieuwde aandacht voor de handelingsruimte die ambtenaren in uitvoeringsdiensten zouden moeten krijgen. De reden daarvoor is dat de menselijke maat terug moet in de dienstverlening van de overheid, aldus de conclusie van de politiek na de toeslagenaffaire en de kritische rapportage van de Tweede Kamer over het functioneren van de uitvoeringsdiensten. *“Er moet opnieuw gezocht worden naar mogelijkheden om ambtenaren ‘discretionaire bevoegdheden’ toe te kennen, zodat ze van de regels kunnen afwijken in uitzonderlijke of schrijnende situaties. Dat zou kunnen voorkomen dat wetten en regels in de praktijk soms anders uitpakken dan hoe ze door de wetgever zijn bedoeld.”* (Pool, 2021, blz. 265).

Of er ruimte wordt ervaren tot het pakken van deze discretionaire ruimte en het geven van tegenspraak hangt voornamelijk nog sterk af van de stijl van sturen die de hoogste in rang hanteert: *is die stijl uitnodigend, vragend, reflecterend, drempelverlagend, begripvol, liefdevol? Of is die sturend, confronterend, sturend en weinig verbindend, afkappend, korthoudend? Het typerende verschil is hier: wordt er op basis van macht gestuurd of op basis van gezag?* (Pool, 2021, blz. 58) Pool zegt hierover: *Een liefdevolle leiderschapsstijl schept een klimaat waarin tegenspraak overgaat naar goede gesprekken. Er moeten dus wat meer liefdevolle leiders zijn.* (Pool, 2021, blz. 12)

V. Samen leren te leren

Het belang van ambtelijk vakmanschap met gezamenlijk zicht op het publiek belang

Ambtenaren, en met name uitvoeringsambtenaren, zijn getraind in het verenigen van verschillende publieke belangen en het omgaan met dilemma's bij de botsing van die publieke belangen. Toch is professioneel handelen an sich niet afdoende voor het goed kunnen oppakken van knellende mechanismen. In zijn boek *Zo hadden we het niet bedoeld* uit 2021 laat Jesse Frederik bijvoorbeeld zien dat de problemen zijn ontstaan omdat iedereen deed

wat hij/zij dacht vanuit zijn/haar professie te moeten doen. Maar te weinig mensen keken over de schutting van hun eigen professie naar het bredere publieke belang. Dit wordt door Bokhorst en Van Zutphen verder uitgewerkt in hun hoofdstuk *'Ambtelijk vakmanschap in het samenspel tussen beleid, uitvoering en toezicht'* in het boek *'Het recht op ambtelijk vakmanschap'* (2022). Hierin beschrijven zij dat de uiteenlopende overtuigingen er bij beleids-, uitvoerings- en toezichtambtenaren toe kunnen leiden dat dit het dienen van het publiek belang juist in de weg komt te staan.

Kennis productie en leren vraagt om een nauwe afstemming tussen de verschillende rollen en vraagt om aandacht voor het overbruggen van verschillen van inzichten gericht op een gezamenlijke visie op het publieke belang. Dit zogenaamd ambtelijk vakmanschap vergt onpartijdige deskundigheid, reflectieve tegenspraak en nabij contact. Beleidsambtenaren, toezichthouders en uitvoerders dienen hun eigen vak daarvoor goed te verstaan en periodiek kennis en ervaring terug te koppelen aan elkaar. Het vraagt bovendien niet alleen contact met andere professionals maar zeker ook met burgers om tijdig te zien waar maatschappelijke uitkomsten ongewenst zijn en publieke belangen in de knel komen.

Creëren van een veilige leeromgeving

Ambtelijk vakmanschap vergt echter ook dat je je kwetsbaar durft op te stellen voor de mening van anderen en daarop te reflecteren. Angst weerhoudt mensen er echter vaak van om hun ideeën en meningen te uiten zeker wanneer ze zich op minder bekend terrein begeven zoals het geval is in het afstemmen met beleidsdomeinen of andere rollen in het proces van beleid/uitvoering. Niemand wil onwetend of incompetent overkomen. Dé manier om dat te vermijden is door geen vragen te stellen. Dit is echter een heel risicovol mechanisme omdat het het leren enorm in de weg staat.⁷

Samen leren vergt daarom dat er sprake is van een gevoelde psychologische veiligheid *"een overtuiging dat de context veilig is voor het nemen van interpersoonlijke risico's -dat het uitspreken van ideeën, vragen, zorgen of fouten zal worden verwelkomd en gewaardeerd"*. Edmondson onderscheid vier dimensies die van belang zijn voor psychologische veiligheid:

- Inclusie en diversiteit. Wanneer teamleden het team als inclusief zien, zullen ze meer geneigd om zich uit te spreken en bij te dragen aan de discussie, de taak.
- Bereidheid om te helpen. Wanneer teamleden elkaar zien als bereid om te helpen zullen ze zich eerder uitspreken als ze ergens onzeker over zijn.
- Houding ten opzichte van risico en falen. Wanneer teamleden voelen dat fouten afgekeurd worden zullen ze geen niet meer zo snel nieuwe dingen proberen of problemen melden.
- Open gesprek. Wanneer teamleden voelen dat open en openhartige gesprekken mogelijk zijn, pakken ze makkelijker samen moeilijke problemen aan.
- Het is van belang expliciet aandacht te hebben voor het creëren van een omgeving waarin men zich veilig voelt om zich uit te spreken. Meer hierover is eerder besproken bij het thema over leiding geven aan leren.

⁷ Edmondson, A. (2018) *The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation, and Growth*. Kindle-editie

Leren van fouten

Verder vergt het samen leren het durven leren van fouten. Dat betekent niet dat eindeloos fouten maken gestimuleerd moet worden. Sommige fouten wil je zo snel mogelijk zien te vermijden, terwijl andere fouten juist omarmd zouden moeten worden. Edmondson hanteert daarvoor de volgende faalstrategie:⁸

1. Verminder eenvoudige fouten: zorg ervoor dat de basis op orde is zodat onnodige simple fouten vermeden worden. Daarvoor is het van belang mensen te trainen en te helpen.
2. Anticipeer op en verklein de kans op complexe fouten. Daarvoor is het van belang bewust en waakzaam te zijn op systeemfouten bijvoorbeeld door met enige regelmaat te evalueren hoe de werkwijze ervoor staat en samen op zoek te gaan naar mogelijke weeffouten daarin.
3. Bevorder intelligent falen. Dit type falen leidt tot leren, vergelijk het met ontdekken, falsificeren. Het is de continue zoektocht naar verbetermogelijkheden en moet dus omarmd worden.

Om het leren van fouten ook echt te stimuleren is het van belang, ongeacht de fout:

- Te waarderen dat de boodschapper zich uitspreekt;
- De focus op het vervolg, het oplossen van het probleem, te richten;
- En lessen uit eerder falen te trekken. Richt daarvoor speciale leermomenten in en stel de volgende vragen:
 - Wat wilden we doen?
 - Wat is er eigenlijk gebeurd?
 - Wat was het verschil en waarom?
 - Wat gaan we de volgende keer doen?

Stimuleer en ontwikkel lef om het anders te doen

Hoewel op korte termijn allerlei initiatieven kunnen worden gestart om opschalen en maatwerk meer 'standaard' oplossingen te maken, is alleen zeggen dat die ruimte er is en fouten maken mag onvoldoende. Bewustzijn van de historische context is essentieel. Uitvoeringsprofessionals zijn jarenlang geschoold en getraind vanuit de gedachte dat 'rechtmatig handelen' het juiste is om te doen. Een veranderproces kost tijd. Het is zinvol om de verandering te markeren en te benoemen dat er iets anders gevraagd wordt. Het blijft dus van belang om dit niet alleen in de visie te verankeren, maar continu in besprekingen en team overleggen aan de orde te stellen. Hoewel alle drie de gemeenten duidelijk een nieuwe koers hebben ingezet, is het van belang dit steeds opnieuw onder de aandacht te brengen.

Een aanbeveling is om op den duur de contacten met opleidingen aan te halen, om de doorgaande lijn van opleiding naar uitvoeringspraktijk te versterken. Wat nodig is in de praktijk van vandaag, moet ingebed worden in de opleiding die daarvoor voorbereidt. De focus verschuift van 'recht doen', naar een onderzoekende houding – zonder te oordelen – om tot een passende oplossing te komen. In deze transitie kan het behulpzaam zijn om enkele buddy's aan te wijzen – senior professionals – waar minder ervaren teamleden laagdrempelig

⁸ Edmondson, A. (2018) The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation, and Growth. Kindle-editie

terecht kunnen met vragen en dilemma's. Hoewel dergelijke contact op sommige plekken meer informeel vormkrijgen, kan het bekrachtigen van de rol als 'buddy' expliciet voor iedereen mogelijkheden scheppen om te sparren over casuïstiek als common practice. Eerder benoemden we al overleg tussen leidinggevenden als het gaat om het stimuleren tot signaleren, agenderen en opschalen. Dergelijk overleg tussen leidinggevenden kan ook worden benut om hen beter toe te rusten om het gesprek met uitvoeringsprofessionals aan te gaan. Het vergt competenties van leidinggevenden om deze cultuuromslag te faciliteren.

Blijf vragen

Denken iets te weten zet een stop op het leren en onderzoeken. Het is daarom het belangrijkste om niet te stoppen met vragen stellen. 'Be a don't knower'.

Nadat we hebben erkend het niet te weten, ontstaat er ruimte om het te bevragen/ te onderzoeken.

Daarvoor kun je vragen gebruiken als:

- Wat vinden anderen?
- Wat missen we?
- Welke andere meningen kunnen we overwegen?
- Wie heeft een ander perspectief?

Om het gesprek te verdiepen kunnen vragen gebruikt als:

- Wat brengt je ertoe om dat te denken?
- Wat is de zorg die je daarover hebt?
- Hoe zou dat in de praktijk actie werken?
- Kun je dat verder toelichten?
- Wat denk je dat er zou kunnen gebeuren als we X zouden doen?

Tempo van verandering is hoog en vraagt om andere wijzen van leren

Organisaties krijgen te maken met een toenemend tempo waarin zich veranderingen voordoen. Dat betekent dat er vaak geen tijd is om nieuwe kennis eerst rustig eigen te maken. Volgens Wierdsma en Swieringa leidt dat ertoe dat de oude wijsheid "Bezint, eer ge begint" steeds vaker omgedraaid moet worden naar "Begint, eer ge bezint." Dit mag natuurlijk niet betekenen dat denken naar de achtergrond verdwijnt. Het vraagt wel om het continu combineren van denken en doen en accepteren dat niet alles begrepen wordt als men met een nieuwe ontwikkeling moet gaan werken. Of zoals de filosoof Kierkegaard het omschreef: "het leven wordt voorwaarts geleefd en achterwaarts begrepen."

9.5.5 Conclusie

Een lerende organisatie heeft een aantal belangrijke kenmerken. Zo is er een open communicatie en feedbackcultuur, waarin medewerkers de ruimte hebben om hun mening te geven en ideeën aan te dragen. Daarnaast is er sprake van een continue en systematische evaluatie van processen en prestaties. Hierdoor wordt er voortdurend geleerd van successen en fouten. Ook wordt er veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van medewerkers, zodat zij hun kennis en vaardigheden kunnen blijven ontwikkelen en verbeteren.

Om een lerende organisatie te worden, moeten gemeenten aan een aantal voorwaarden voldoen. Allereerst moeten zij zorgen voor een cultuur waarin open communicatie

en feedback worden gestimuleerd. Dit kan bijvoorbeeld door het opzetten van een feedbacksysteem waarin medewerkers op een laagdrempelige manier feedback kunnen geven en ontvangen. Het is daarbij belangrijk dat feedback niet als kritiek wordt gezien, maar als een kans om te leren en te verbeteren.

Daarnaast is het belangrijk dat er een cultuur van continue evaluatie en verbetering wordt gecreëerd. Dit kan bijvoorbeeld door het opzetten van een systeem van regelmatige evaluaties en audits. Op basis van de resultaten van deze evaluaties kunnen verbeterplannen worden opgesteld en uitgevoerd.

Ook het ontwikkelen van medewerkers is belangrijk om een lerende organisatie te worden. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld opleidingsprogramma's aanbieden of trainingen organiseren om de kennis en vaardigheden van medewerkers te verbeteren. Ook is het belangrijk om medewerkers te stimuleren om zelf initiatieven te nemen en zichzelf te ontwikkelen.

Verder is leiderschap cruciaal voor het ontwikkelen van een lerende organisatie. Leaders moeten een cultuur van open communicatie, feedback en evaluatie stimuleren en ondersteunen. Ook moeten zij medewerkers de ruimte geven om initiatieven te nemen en zichzelf te ontwikkelen.

Tot slot: Zoals we al aangaven aan het begin van dit hoofdstuk met aanbevelingen wordt er binnen de drie gemeenten in allerlei opzichten al heel hard gewerkt aan het versterken van het signaleren, agenderen, escaleren, leren en evalueren van en naar aanleiding van knellende mechanismen. De aanbevelingen zijn in meerder of mindere mate vaak al (deels) in gang gezet. Er is een duidelijk gevoelde urgentie om met en van elkaar te leren en dat is ook terug te zien in het snel groeiende aantal initiatieven daartoe. Onze laatste aanbeveling is daarom om aandacht te hebben voor het slaan van bruggen tussen wat er al beschikbaar is op het vlak van reflecteren en samen leren om fragmentatie en dubbelingen te voorkomen. Dit vergt tijd en aandacht voor het goed zicht krijgen op wat er in gang gezet is en op welke kansen er zijn om de verbindingen daartussen te verstevigen. Zo kan het samen leren verder verstevigd en geborgd worden.

BIJLAGE 1. ONDERZOEKSOPZET LEERONDERZOEK HU/HVA

De bevindingen in het rapport zijn gebaseerd op:

- De uitkomsten van een vragenlijst die door 248 professionals in het sociaal domein is ingevuld;
- Verdiepende interviews met 21 van de professionals die de vragenlijst hebben ingevuld;
- Interviews met 24 stakeholders.

Het vragenlijst-onderzoek

- De vragenlijst is uitgezet onder professionals in het sociaal domein, werkzaam voor de gemeente Amsterdam, Almere of Utrecht. Ze werken als uitvoerder van de Participatiewet (Werk & Inkomen), als schuldhulpverlener, sociaal raadslid of in het buurtteam/wijkteam in een buurtteam of ze zijn werkzaam op het gebied van de Wmo.
- De professionals zijn geworven via diverse oproepen van de beleidsmedewerkers van de drie deelnemende gemeenten.
- Ze hebben, anoniem, online een vragenlijst ingevuld. Dit is gebeurd tussen 9 mei en 1 juni 2022.
- Bruto response: n = 343 – netto response: n=248
- Van de 248 professionals werken er 101 voor de gemeente Amsterdam (41% van alle ondervraagden), 74 voor de gemeente Almere (30%) en 73 voor de gemeente Utrecht (29%).
- Onderstaande tabellen geven een aantal andere kenmerken van de ondervraagden weer:

Tabel 15 Belangrijkste rol in het sociaal domein (n=248)

	Aantal	%
Medewerker inkomen Participatiewet	48	19
Medewerker re-integratie Participatiewet	58	23
Medewerker toezicht & handhaving Participatiewet	18	7
Medewerker bezwaar & beroep (Participatiewet of sociaal domein-breed)	4	2
Schuldhulpverlener	66	27
Wijkteam/buurtteam-medewerker	6	2
Sociaal raadsleden	26	11
Medewerker gemeentebelastingen	2	1
Anders	20	8

Tabel 16 Aantal jaren in dienst/werkzaam voor de gemeente (n=246)

	Aantal	%
1 jaar of korter	41	17%
1,5 t/m 3 jaar	56	23%
4 t/m 6 jaar	50	20%
7 t/m 12 jaar	42	17%
13 jaar of langer	56	23%

Tabel 17 Of men als ambtenaar werkt bij de gemeente (n=248)

	Aantal	%
Ja	164	66%
Nee, ik ben gedetacheerd bij de gemeente	8	3%
Nee, ik werk als uitzendkracht bij de gemeente	1	0%
Nee, ik werk bij een organisatie in opdracht van de gemeente	75	30%

Diepte-interviews onder professionals

- De diepte-interviews zijn gehouden met 22 professionals die ook de vragenlijst hebben ingevuld.
- Van hen werken 8 voor de gemeente Amsterdam, 7 voor de gemeente Almere en 7 voor de gemeente Utrecht.
- In het interview zijn we dieper ingegaan op bepaalde uitkomsten uit de vragenlijst, om meer duiding hier aan te kunnen geven.
- Elk interview duurde ongeveer 1 uur en vond via een digitale afspraak plaats.
- De interviews hebben plaatsgevonden in juni en juli 2022.

Interviews met stakeholders

- Er zijn 24 interviews gehouden met stakeholders uit de drie gemeenten. Het gaat hierbij om leidinggevenden, wethouders, en cliëntvertegenwoordigingen.
- Van de stakeholders zijn 10 afkomstig uit de gemeente Amsterdam, 8 uit de gemeente Almere en 6 uit de gemeente Utrecht.
- De interviews met de stakeholders zijn bedoeld om inzicht te krijgen in de visie en het perspectief van stakeholders op de enquêteresultaten en de verdiepende interviews met professionals.
- De interviews met stakeholders hebben eind augustus 2022 plaatsgevonden.