

Ervaringen met het organiseren van een maatwerkaanpak bij gestapelde problemen

Eenvoudig Maatwerk: doen wat nodig is

In het traject 'Eenvoudig maatwerk' van het Programma Sociaal Domein zoeken acht gemeenten en het Rijk samen naar doorbraken op casus- lokaal en landelijk niveau om mensen met 'gestapelde problemen' beter te helpen. Belangrijk uitgangspunt is wijkteams te laten doen wat nodig is door meer handlingsruimte te geven en aandacht te besteden aan hulpbronnen en voorwaarden die daarvoor nodig zijn. De betrokken projectleiders zijn geïnterviewd over hun aanpak en hun geleerde lessen. Lian Stouthard en Annelies Kooiman van Integraal werken in de wijk (IWW) beschrijven in dit artikel de uitkomsten van de interviews en de reflectiesessie.



Hoe kunnen gemeenten mensen met gestapelde problemen beter helpen? Deze vraag stond centraal in een van de [reflectiebijeenkomsten](#) die vanuit het traject 'Eenvoudig Maatwerk' georganiseerd werd voor de deelnemende gemeentes. De 'Maatwerkaanpak' wordt door de deelnemende gemeenten positief ontvangen en tot reguliere route voor gezinnen met complexe en gestapelde problemen gemaakt. Dit wil echter niet zeggen dat het bouwen en leveren van maatwerk op dit moment eenvoudig is. Dit artikel laat zien hoe de acht experimenten een nieuwe maatwerkaanpak voor complexe gezinnen ontwikkelen en wat zij hierbij tegenkomen aan noodzakelijke voorwaarden.

In het traject '[Eenvoudig maatwerk](#)' van het Programma Sociaal Domein zoeken de gemeenten Delft, Amsterdam, Tilburg, Den Haag, Enschede, Leeuwarden, Utrecht en Zaanstad en het Rijk samen naar doorbraken op casus- lokaal en landelijk niveau om mensen met 'gestapelde problemen' beter te helpen. Hierbij borduren zij voort op de leerervaringen van de City deal Inclusieve Stad. Belangrijk uitgangspunt is wijkteams te laten doen wat nodig is door meer handlingsruimte te geven en aandacht te besteden aan hulpbronnen en voorwaarden. Een mix aan activiteiten ondersteunt hun zoekproces: werkbezoeken, thema- en reflectiebijeenkomsten en een leertraject over maatwerk bouwen en doorbraken bewerkstelligen.

Voorbeeld maatwerkaanpak

Een meerderjarige zoon met PTSS en psychiatrische problemen woont in bij zijn vader, die uit een tweede huwelijk vier jonge kinderen heeft. Zijn vader wil hem niet inschrijven op zijn woonadres. Hij heeft een nadelig effect op de kinderen. Veilig thuis constateert dat dit een onwenselijke situatie is. De 24^e jarige zoon moet zelfstandig gaan wonen, maar het lukt hem niet om een kamer te krijgen. De doorbraakprofessional regelt een verzoek voor een contingent woning en schrijft de zoon in bij 3 woningcorporaties. Bij gebrek aan een urgentieverklaring wijzen deze zijn verzoek af. 1 corporatie is bereid het gezin te ontlasten en regelt een 'spoedzoekerswoning' voor de zoon.

Onvoldoende passende ondersteuning

De inwoners waar de deelnemende gemeenten zich in de experimenten Eenvoudig Maatwerk op richten, kampen met twee of meerdere problemen op het terrein van bestaanszekerheid: een slechte woonsituatie, gezondheidsproblemen, schulden en inkomensproblemen, werkloosheid en soms criminaliteit. De stress die deze combinatie van problemen oplevert staat participatie vaak in de weg. Helaas schiet de huidige ondersteuning vaak tekort om deze inwoners verder te helpen. De

uitvoering kan niet adequaat handelen als gevolg van een groot aantal betrokken partijen, regels, procedures en financieringsbronnen, met ieder een eigen focus en belangen. Hierdoor worden inwoners van de ene naar de organisatie gestuurd. Of wordt succes op een van de gebieden, bv. verslaving, voorwaardelijk voor hulp op een ander gebied, bv. schuldhulp. Terwijl we weten dat schulden stressverhogend kunnen werken en dit van invloed is op het onder controle krijgen van verslaving. Door middel van een maatwerk aanpak zorgen de experimenten voor betere dienstverlening en ondersteuning aan deze inwoners en tegelijkertijd worden de kosten voor de overheid teruggedrongen.

Definitie Maatwerk

Er is sprake van maatwerk in situaties waarbij, voor het vinden van een structurele oplossing, wet- en regelgeving/procedures elkaar (lijken) te conflicteren of onmogelijk maken en het legitimeren van een uitzondering op een regel/wet/formaliteit nodig is om een doorbraak te realiseren.

Afwegingen Maatwerkroute:

Er lijkt een betere oplossing mogelijk dan regulier

Er lijkt geen oplossing te zijn in reguliere aanbod

Reguliere oplossing heeft grote impact op gezin/huishouden

Reguliere oplossing heeft grote impact op financiën (gemeente)

Reguliere oplossing heeft grote impact op tijd (duurt te lang)

Bron: Gemeente Delft

Maatwerkroute

Elke deelnemende gemeente is de uitdaging aangegaan om een maatwerkroute te ontwikkelen om nieuwe en snellere oplossingen te bieden aan de '100 duurste gezinnen' binnen hun gemeente. Voor het 'identificeren' van de inwoners zijn verschillende partijen aan zet, van zorgverzekeraar, toegangsteam, woningcorporatie, jeugdbescherming, politie, veilig thuis tot huisarts, wijkteam en buurtbewoners. De deelnemende gemeenten benutten verschillende ingangen. De gemeente Amsterdam heeft een OMPG (overlastgevend multiprobleem gezinnen) team en Samen Doen teams. Na een eerste, wat bleek vruchteloze, poging om aan de hand van data de gezinnen in beeld te krijgen, vroeg Zaanstad de sociale wijkteams om gezinnen aan te dragen voor wie zij een maatwerk aanpak kansrijk achtte. Den Haag selecteerde gezinnen op basis van data van zorgverzekeraar CZ en meldingen uit het veld. De projectleiders geven aan dat kenmerken van deze inwoners zijn dat de zorg stagneert, de situatie escaleert en zij met veel verschillende hulpverleners al jaren aanmodderen zonder uitzicht op verbetering. Een deel is zorgmijndend en wil liever geen hulpverleners over de vloer. Overigens bleek dat de geselecteerde gezinnen niet persé de duurste waren of de meest complexe problemen hadden. Soms is de ondersteuning bij een hulpvraag moeilijk te organiseren binnen de reguliere aanpak en neemt daardoor de complexiteit toe.

Het bouwen van maatwerk begint met het vinden van aansluiting bij inwoners met gestapelde problemen. Met name de eerste fase van het maatwerk bouwen kan het verschil maken voor gezinnen waar nu geen aansluiting bij is, geen sluitende oplossing te vinden is of geen integraal plan gemaakt wordt. Na het vinden van aansluiting, worden de maatwerkplannen vervolgens door de betrokken teams opgesteld, in nauw contact met de gezinnen. Hierop volgt het organiseren van de benodigde ondersteuning. Hierbij hebben de experimenten barrières weten te doorbreken met hulp van 'doorbraakprofessionals'.

Aansluiting in Dronten

Een moeder wilde niet meedoen aan een netwerkgesprek dat de 'gids van de gemeente' had georganiseerd met haar achttienjarige zoon. Hun relatie was ernstig verstoord. Na een aantal aparte gesprekken met moeder en zoon, kwamen zij overeen onder welke condities het netwerkgesprek zou plaatsvinden. Het netwerkgesprek werd uiteindelijk gevoerd, in besloten kring met mensen uit hun eigen netwerk. Na vier uur kwamen zij gearmd naar buiten. Zij waren in beweging gekomen. De 'gids' van de gemeente Dronten hielp het gesprek op gang, hebben de weg voorbereid en lieten het over aan het netwerk om met een oplossing te komen.

Bron: 'Samen slim in het sociaal domein', Divosa, 2019

Opbrengsten

Onderstaand bespreken we welke inzichten de experimenten hebben opgedaan over noodzakelijke voorwaarden voor het bouwen van maatwerk, geclusterd per thema.

a) Mandaat en maatwerkbudget noodzakelijk om te doen 'wat nodig is'

In veel casussen blijken de regels en routines van het systeem het organiseren van passende ondersteuning de wijkteams in de weg te zitten. Het lukt de professionals om plannen te maken die over verschillende levensdomeinen gaan, maar zij missen de beslissingsmacht over voorzieningen. Bijvoorbeeld over de urgentie voor een woning, het afgeven van een briefadres of het kwijtschelden van bepaalde schulden. Om maatwerk te kunnen leveren zijn binnen de gemeente mensen nodig met doorzettingsmacht en rugdekking tot op het hoogste niveau van het gemeentehuis. Bijvoorbeeld in de vorm van een doorbraakteam in Amsterdam. Vertegenwoordigers van verschillende domeinen van de gemeente maken een gezamenlijke analyse van de casus en bepalen waar afgeweken moet worden van bestaande regels of routines. Of het doorbraakteam met managers en professionals in Tilburg die het mandaat hebben om knopen door te hakken over domein overstijgende oplossingen in het maatwerkplan van een gezin. Leeuwarden werkt met maatwerkcoaches, specialisten in maatwerkaanpak, gekoppeld aan de wijkteams, die bij escalatie doorbraken creëren. Den Haag en het Brabantse maatpact zijn hun maatwerk traject begonnen met externe doorbraakmedewerkers en gaan er nu toe over om dit intern te beleggen.

Het besef dat de huidige aanpak tekortschiet leidt tot betrokkenheid bij de nieuwe aanpak en het vinden van nieuwe wegen om mensen met gestapelde problemen verder te helpen. Beleid en sturing op afwijken van de regels en routes en een *hands on mentaliteit* bij het bestuur is onontbeerlijk. Voor het organiseren van de integrale maatwerkaanpak, om te kunnen escaleren en oplossingen te forceren, heb je speciale mandaten en ook daartoe bevoegde mensen nodig. Maatwerkbudget is in deze fase nog erg behulpzaam om te kunnen investeren in 'eenvoudige oplossingen'. Ook de betrokkenheid en bereidheid van samenwerkingspartners is een noodzakelijke voorwaarde. Bijvoorbeeld een woningcorporatie die een woning wil verstrekken aan iemand die door anderen wordt geweigerd of wanneer schuldhulpverlening en handhaving bereid zijn om hun verschillen in visie op de aanpak te bespreken en tot een oplossing te komen.

b) Adequate monitoring essentieel

Om inzage te krijgen in de reële opbrengsten van de aanpak is goede monitoring van de casussen essentieel. De meeste projectleiders geven aan dat dit in de praktijk nog moeizaam van de grond komt. In Den Haag is berekend dat de maatwerkaanpak bij 150 gezinnen een besparing van 2,5 miljoen oplevert. Dit is getoetst door een accountant. Ook Leeuwarden toont financiële voordelen aan met deze aanpak. De monitoring bij andere gemeentes is nog niet dusdanig dat harde cijfermatige voordelen binnen het sociaal domein kunnen worden aangetoond. Op casusniveau daarentegen zijn er genoeg voorbeelden van betere hulp en indirecte kostenbesparing door het leveren van maatwerk. Bijvoorbeeld mensen die door gebitsherstel meer kans maken op werk of het bijdragen aan de

aanschaf van een tweedehands auto voor vervoer van kinderen naar speciaal onderwijs, waardoor uithuisplaatsing wordt voorkomen. Het aantonen van maatschappelijke baten staat bij de meeste deelnemende gemeenten nog in de kinderschoenen. Om dit van de grond te krijgen in de vorm van een effectevaluatie is het belangrijk dat er geïnvesteerd wordt, zodat de medewerkers op een handige, efficiënte manier kunnen registreren wat zij doen, op welke manier zij dit doen en wat de effecten zijn (zowel beoogd als gerealiseerd).

c) Integrale benadering bevordert vertrouwen

Alle experimenten trekken de conclusie dat de maatwerkroute regulier moet worden voor gezinnen met gestapelde problemen. Zij ervaren en beluisteren dat deze werkwijze, waarbij de cliënt echt centraal staat, leidt tot betere hulp en tot besparing van kosten. Ook hebben zij concreet gemaakt hoe integraal werken eruit ziet en dat dit op meerdere lagen van de organisaties moet plaatsvinden. Het vertrouwen in de samenwerking, in elkaars werk en verhaal is gegroeid, waardoor het perspectief en de behoefte van de cliënt leidend wordt en niet de bureaucratie.

d) Creativiteit en lef nodig

Naast deze organisatorische factoren vraagt het bouwen van maatwerk om specifieke kwaliteiten van de medewerker. Voor degenen die maatwerk bouwen is het belangrijk dat zij durven en willen escaleren en agenderen wanneer dat nodig is, brede en complexe vragen aan kunnen, met verschillende partijen en de inwoner samenwerken vanuit vertrouwen en ook doorgaan wanneer zij tegenslag ervaren. Deze mindset vraagt om creativiteit en lef. Tot slot is het bij het creëren van een doorbraak, nog meer dan in de rest van het sociaal domein, essentieel dat de cliënt en zijn of haar behoeften en perspectief centraal gesteld worden. Naast deze persoonsafhankelijke factoren en de bovengenoemde organisatorische voorwaarden kan de gemeente de professionals helpen met gebruiksvriendelijke hulpmiddelen, zoals een format of app om een maatwerkplan op te stellen.

Geen huurcontract, maar oppascontract

Een broer en een zus (18 en 21) verblijven op de jongeren daklozenopvang. Ze hebben een moeilijke jeugd gehad en konden niet bij hun ouders thuis blijven wonen. Beiden hebben een vorm van autisme. Ze hebben veel steun aan elkaar maar een zeer klein netwerk. Vanwege de aanwezigheid van ASS bij beiden is plaatsing voor begeleid wonen extra beperkt omdat zorgaanbieders veelal geen plaatsing in een groep bieden bij deze problematiek. Met de huidige inschrijftijd is de kans op een sociale huurwoning heel klein. In de gemeente waar zij wonen zijn er tijdelijke woningen gecreëerd in gebouwen die op de slooplijst staan. Broer en zus worden door de gemeente aangedragen voor een plek in een dergelijk woning, Zij krijgen hiervoor geen huurcontract maar een oppascontract. In de tussentijd zijn de woningcorporaties hard op zoek gegaan naar een duurzame oplossing. Zoals het er nu uitziet stromen broer en zus binnenkort uit naar een sociale huurwoning.

Spanningen en belemmerende systemen

Ondanks de persoonlijke maatwerk aanpak en het forceren van doorbraken lukt het soms niet een gezin uit de problemen te helpen of te houden. De ontwikkelde maatwerkroute werkt goed bij het verhelpen van bureaucratische blokkades. De deelnemende gemeentes merken op dat een aantal gezinnen opnieuw in de problemen raakt door bv. onvermogen of gebrek aan motivatie om hun situatie te veranderen. Het aanhoudende tekort aan woningen is eveneens een belemmerende factor voor het realiseren van het maatwerkplan. Het herstel stagneert omdat de cliënt of het gezin zou moeten verhuizen. Het resultaat is dat de wijkteammedewerker aanwezige problemen in het gezin blijft 'oplappen' in plaats van de situatie te verbeteren en versterken.

Wat betreft de systeemfactoren geven de projectleiders aan dat de ontbrekende samenhang en afstemming binnen de gemeente tot spanningen kan leiden. Er zijn bijvoorbeeld verschillende

loketten, de backoffice is niet integraal georganiseerd of er zijn verschillende wethouders voor Wmo, jeugd en participatie waardoor het gemeentehuis niet gezamenlijk kijkt naar het sociaal domein. Daarnaast is de maatwerkroute op dit moment vaak nog niet regulier, wat veel werk met zich meebrengt. Ook de registratie van gezinnen bij veel verschillende instanties maakt dat het moeilijk kan zijn het maatwerkplan uit te voeren. De ervaring leert dat wanneer iemand verkeerd in een systeem staat (bijvoorbeeld woningbouw, schuldhulpverlening, belastingdienst, UWV) het heel erg lastig is om dit te herstellen. Verder kan maatwerk leiden tot spanningen tussen afdelingen en organisaties. Wanneer de gemeente niet met een gezamenlijk integraal budget voor het sociaal domein werkt, komen de baten van het leveren van maatwerk vaak ten goede aan andere afdelingen dan waar kosten gemaakt worden. Ook de vraag rondom de rechtmatigheid van maatwerk kan spanningen opleveren tussen afdelingen en organisaties.

Resume

Bij de projectleiders overheerst de overtuiging dat de maatwerkaanpak loont, zowel op financieel vlak als voor de inwoner. De gemeentes Den Haag en Leeuwarden hebben aangetoond dat deze aanpak daadwerkelijk een financieel voordeel met zich meebrengt en op casus niveau zijn er in alle gemeentes doorbraken bewerkstelligd die maken dat de inwoner weer stappen kan maken. De gemeentes zijn dan ook bezig met het verduurzamen van deze aanpak door het inbedden van de maatwerkaanpak voor gezinnen met problemen op meerdere leefgebieden in de reguliere routes. Zo werkt het Brabantse maatpact in Tilburg en omgeving de komende drie jaar met 400 huishoudens aan doorbraken door integraal maatwerk. Leeuwarden implementeert maatwerk in alle domeinen en heeft een escalatieteam en maatwerkcoaches aangesteld. Delft en Den Haag streven na dat elke sociale professional een maatwerkplan kan maken. Wilt u ook aan de slag met de maatwerkaanpak? U staat dan grofweg voor drie uitdagingen:

- Vakmanschap bevorderen bij professionals in creëren van passende ondersteuning (bouwen van maatwerk met gezinnen en doorbraken leren escaleren)
- Patronen analyseren en doorbreken belemmeringen (maatwerkbudget en mandaat beschikbaar stellen + monitoring effecten)
- Veranderen van routines en systemen (samenspel binnen en tussen organisaties).

Meer informatie over Eenvoudig Maatwerk City Deals:
Annefleur Siebinga via annefleur.siebinga@gmail.com