

Staat van de Uitvoering

# Een verkenning naar interferentieproblematiek

Albert Jan Kruijer  
Manasse Visser  
Femke Stoffels  
Iris Voogt  
Nathalie Grahame

Januari 2024

## Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Interferenties .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>2. Onderzoeken van interferenties .....</b>  | <b>5</b>  |
| 2.1 Interferentiekader.....   | 5         |
| 2.2 Cynefin framework .....   | 6         |
| 2.3 Sturingsinstrumenten .....  | 7         |
| <b>3. Verdieping in vijf exemplarische casussen .....</b>   | <b>8</b>  |
| <i>Casus Kevin en Pieter: verduurzaming VvE.....</i>  | <i>8</i>  |
| <i>Casus Dennis: schulden, werk en zorg .....</i>   | <i>13</i> |
| <i>Casus Mirjam: werk en zorg .....</i>   | <i>17</i> |
| <i>Casus Sophie: wonen en Jeugdzorg .....</i>   | <i>22</i> |
| <i>Casus Martin: Zorg en Veiligheid.....</i>  | <i>28</i> |
| <b>4. Bevindingen, conclusies en handelingsalternatieven.....</b>   | <b>33</b> |
| 4.1 Botsingen, vacuüms, implosies .....   | 33        |
| 1. Botsingen.....   | 33        |
| 2. Vacuüms .....  | 33        |
| 3. Implosies .....  | 33        |
| 4.2 Data .....  | 33        |
| QuickScan: 200 casussen.....  | 34        |
| 4.3 Conclusies en handelingsperspectieven.....  | 35        |
| 4.3.1. Het systeem leren om te gaan met complexiteit .....  | 35        |
| Fixen .....   | 36        |
| 4.3.2. Interferentie zo veel mogelijk voorkomen .....   | 38        |
| Data als hulpmiddel ter voorkoming van problematische interferentie.....  | 38        |
| Maak gebruik van de informatie die er al is.....  | 38        |
| Nieuwe manieren van dataverzameling .....   | 39        |
| 4.3.3. Handelingsalternatieven m.b.t. het voorkomen van interferentie .....   | 40        |
| 4.3.4. Handelingsalternatieven m.b.t. de uitvoering van de wet.....   | 41        |
| 4.3.5. Sturingsinstrumenten.....  | 43        |
| 4.4. Hoe verder? .....  | 44        |
| <i>Conclusie Analyse Regelgeving, Beleid en Werkinstructies W&amp;I - Amsterdam versus Participatiewet en invloed van sturingsmechanismen op de uitvoering.....</i> | <i>45</i> |

## 1. Interferenties

Wetten, maatregelen van bestuur, verordeningen, richtlijnen, werkinstructies; ze staan vol in de belangstelling. 'Regels' (zo zouden we deze niet-limitatieve verzameling overkoepelend kunnen noemen) zijn te complex, onuitvoerbaar, te ingewikkeld, en ze zouden 'administratieve lasten' veroorzaken. 'Regels zitten in de weg', klinkt het dan vaak in de praktijk. Parlementaire onderzoeken en enquêtes naar het toeslagenschandaal en naar 'Groningen', 'Klem tussen balie en beleid', van de commissie Bosman, maar ook de standen van de uitvoering van het Sociaal Domein door gemeenten - en rijks uitvoeringsinstellingen - en de vele onderzoeken die uitgevoerd zijn in het kader van WAU getuigen daarvan. Meer recent verscheen het IBO naar het stelsel van sociale zekerheid met de veelzeggende titel 'moeilijk makkelijk maken'. Vaak klinkt dan al snel de roep om vereenvoudiging. Als regels te complex zijn, moeten ze eenvoudiger. Het 'schrappen' van regels, vereenvoudigen van wet- en regelgeving moet soelaas bieden. Of het simpelweg vereenvoudigen daarvan.

Wij denken dat die oplossingsstrategie niet altijd zal helpen. Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) onderzoekt bureaucratie al jarenlang vanuit het perspectief van huishoudens. Zo hielp het IPW zo'n 3000 huishoudens met een doorbraak aan een perspectief en een uitweg uit de bureaucratie waarin ze vastzaten middels de doorbraakmethode.

Vaak gaat het om huishoudens waarin problemen zich opstapelen. Het SCP constateerde onlangs in het rapport 'Zicht op zorgen' dat het gaat om 1 op de 6 huishoudens in Nederland. Het IPW hanteert hiervoor de 80-20 stelregel. Voor zo'n 80% van de mensen werkt de wet- en regelgeving naar behoren. Voor zo'n 20% is het al snel complexer. Wat wij daar constateren is dat niet zozeer één wet 'complex is' (de Wmo bijvoorbeeld, of de Participatiewet, of de Jeugdwet), maar juist dat de complexiteit ontstaat als mensen gebruik maken van meerdere voorzieningen die aan verschillende wetten verbonden zijn. Als mensen bijvoorbeeld gebruik maken van een uitkering (Participatiewet), de ALO-kop (Wet kgb), jeugd-ggz (de Jeugdwet) en in de schuldsanering zitten (Wgs of Wsnp).

Verschillende wetten, en dus de voorzieningen, kennen dan verschillende voorwaarden die niet altijd op elkaar aansluiten. Van de ene wet moet je zus, van de andere wet moet je zo, zagezegd. Van de ene wet moet je goed voor je kinderen zorgen (Jeugdwet), van de andere wet solliciteren en weer gaan werken (Participatiewet), om een heel simpel voorbeeld te noemen. Complexiteit ontstaat dan niet zozeer binnen een wet, maar tussen wetten in.

Een ander probleem dat we zien is eigenlijk het omgekeerde van regels 'die in de weg' zitten of tegenstrijdig zijn. Er ontstaan ook problemen als meerdere wetten een oplossing mogelijk maken. De Wlz, de Wmo, de Jeugdwet en de Zvw bijvoorbeeld. Voorzieningen kunnen dan vanuit meerdere wetten geleverd worden, maar het is voor indicatiestellers en hulpverleners niet altijd duidelijk welke voorziening 'voorliggend' is. Als een ziekte bijvoorbeeld chronisch is, zal de Wlz gebruikt worden. Maar als de voorziening gebruikt wordt om mensen mee te laten doen in de samenleving, is de Wmo logischer. Als het gaat om een jongere die 19 jaar oud is kan de Jeugdwet verlengd worden, de Wmo worden ingezet of wellicht de zorgverzekeringswet. We zien kortom dat regels elkaar kunnen tegenspreken, waardoor er geen voorziening tot stand komt (of dat die te laat tot stand komt), of dat meerdere regels een voorziening mogelijk maken met hetzelfde effect: de voorziening komt niet tot stand. De burger heeft het nakijken.

Voor de Staat van de Uitvoering 2024 onderzochten wij deze 'interferentie' van regels verkennend.

Maar hoe bestudeer je botsingen tussen wetten? Waar vinden die botsingen plaats? Kunnen we ze waarnemen? Bestaat er zoiets als synergie tussen wet- en regelgeving? Kunnen we die 'interferenties' vervolgens typeren? En zijn er wellicht oplossingen voor te bedenken als ze contraproductief zijn?

We hebben de beantwoording van deze vragen verkennend aangepakt. We hebben exemplarische casussen gezocht, analysekaders ontwikkeld, complexiteitstheorie aangewend en we hebben andere sturingsinstrumenten bestudeerd die botsen met wetten en regels. Stapsgewijs ziet dat er als volgt uit:

- 1) We hebben vijf exemplarische casussen geselecteerd, waarin mensen klem komen te zitten tussen wetten en regels.
- 2) We hebben een analysekader ontwikkeld om de interferentiecasussen te kunnen bestuderen en er oplossingen voor te bedenken.
- 3) Vervolgens hebben we de verschillende interferenties geduid met het Cynefin framework
- 4) We hebben de interferentie tussen wetten, regels en andere sturingsinstrumenten bestudeerd.
- 5) Op basis van deze stappen trekken we een aantal conclusies en stellen we handelingsalternatieven voor.

Verder beschrijven we in hoofdstuk 2 de manier waarop we naar interferenties gekeken hebben. Hoofdstuk 3 bevat een uitgebreide beschrijving van de vijf casestudies die we maakten van de exemplarische casussen die ten grondslag liggen aan onze bevindingen. Hoofdstuk 4 bevat de belangrijkste bevindingen waarbij we onze conclusies toelichten en een aantal handelingsalternatieven voorstellen.

## 2. Onderzoeken van interferenties

### 2.1 Interferentiekader

Voor deze verkenning zijn vijf exemplarische casussen geanalyseerd, waarbij sprake is van interferentieproblematiek. De uitwerkingen per casus zijn te vinden in hoofdstuk 3. Voor het beschrijven en analyseren van interferenties moeten we eerst ‘wetten en regels’ en ‘de interferentie’ daartussen operationaliseren. Dat hebben we gedaan door een aantal elementen van wetten en regels te onderscheiden waartussen interferenties plaats kunnen vinden:

- 1) Mensbeeld: veel wetten gaan uit van een specifiek type mens (een uitkeringsgerechtigde, een probleemjongere, een persoon met onbegrepen gedrag, een ondermijnende crimineel). Die mensbeelden in verschillende wetten kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Of je iemand als fraudeur of patiënt ziet, bijvoorbeeld, scheidt nogal in de benadering. Mensbeelden kunnen interfereren.
- 2) Wetten kunnen ook interfereren op het niveau van de memorie van toelichting. Daarin ligt de wetgever toe wat de bedoeling van een wet is. Die bedoelingen kunnen ook interfereren, is onze veronderstelling.
- 3) Wetten kunnen uiteraard ook botsen op het niveau van concrete wetsartikelen.
- 4) Veel wetten worden uiteindelijk vertaald in verordeningen, en verordeningen in werkinstructies. Werkinstructies vertellen professionals aan loket of balie hoe ze deze wet in een concreet geval moeten toepassen. Verschillende werkinstructies die verschillende wetten naar de praktijk vertalen kunnen ook interfereren.
- 5) Ook kunnen instellingen die verschillende wetten uitvoeren interfereren.

Per casus hebben we het aantal wetten dat van toepassing was op de casus bestudeerd op interferenties op deze vijf punten. Kortom: per casus is gespecificeerd waar mogelijke interferentie optreedt op het niveau van; mensbeeld, memorie van toelichting, wetsartikel, werkinstructie en/of betrokken instellingen.

| Wetten zoals bijvoorbeeld: | Wmo | Participatiewet | Jeugdwet | Wlz |
|----------------------------|-----|-----------------|----------|-----|
| Mensbeeld                  |     |                 |          |     |
| Memorie                    |     |                 |          |     |
| Artikel                    |     |                 |          |     |
| Instructie                 |     |                 |          |     |
| Instellingen               |     |                 |          |     |

Figuur 1: interferentieschema

## 2.2 Cynefin framework

Vervolgens zijn we verschillende interferenties tegengekomen. Om dat verschil te duiden hebben we de interferentie geïnclassificeerd met behulp van het zogenaamde Cynefin framework. Dit framework is ontwikkeld door Dave Snowden als model om complexiteit te analyseren. Juist complexiteitstheorie leek ons van belang omdat mensen regels niet alleen 'in de weg' vinden zitten, maar ze ook vaak 'complex' vinden. Om die reden wilden we juist die complexiteit beter begrijpen. Snowden biedt met zijn framework ook zicht op handelingsalternatieven. Aangezien we ook oplossingen voor deconstructieve interferenties wilden ontwikkelen, was Snowden ook daarbij van belang.

In zijn Cynefin framework onderscheidt Snowden situaties die simpel, gecompliceerd, complex en chaotisch zijn. Per situatie onderscheidt hij verschillende strategieën om tot handelen te komen. Vanuit het perspectief van burgers kunnen we dat onderscheid ook maken. Situaties waar mensen in vast lopen, of de interferentie van regels waar mensen in vast lopen, kunnen ook simpel, gecompliceerd, complex of chaotisch zijn. Een voorbeeld kan dit verhelderen: of een jongere zonder inkomen het beste geholpen is met een Wajong-uitkering, een jongerenuitkering vanuit de Participatiewet, studiefinanciering (Wet studiefinanciering) of een inkomen uit werk, is relatief simpel te bepalen. Maar als die jongere net 18 jaar oud is (of nog net niet) wordt het al gecompliceerder. Als de jongere thuis woont bij zijn moeder die een Participatiewet uitkering heeft en twee broertjes heeft die onder toezicht staan, dan wordt het al complex. Als de jongere daarnaast net uit de intramurale jeugdzorg komt en bij zijn vader in een andere gemeente wil gaan wonen, wordt de situatie chaotisch: het aantal wetten dat van toepassing is, is voor niemand meer te overzien. Laat staan de manier waarop die wetten zich tot elkaar verhouden.

In andere woorden: naarmate er meer wetten en meer verschillende problemen zijn, wordt een situatie steeds complexer. Wetten zijn vaak georganiseerd in ketens of sectoren. De werk- en inkomensketen bijvoorbeeld kent onder meer de Wajong, de WIA, de Participatiewet, de Ziektewet, de WW, de AOW. Alle wetten kennen criteria die bepalen wie waar recht op heeft. Maar als iemand naast een inkomensprobleem ook een zorgprobleem heeft, wordt de kans op complexiteit al groter. In de zorgketen spelen de ZVW, de WLZ, de Jeugdwet en de WMO bijvoorbeeld een rol. De onderwijsketen en de veiligheidsketen kennen weer andere wetten.

Je zou kunnen spreken van giftige cocktails van problemen (zoals we dat bij het IPW noemen). Combinaties van problemen waar mensen zelf niet meer uitkomen, maar het systeem - en de professionals die daar werken - ook niet meer.



Figuur 2: Cynefin model Dave Snowden

Denk bijvoorbeeld aan de combinatie volwassen GGZ, jeugdzorg en schulden. Verschillende zorgaanbieders, jeugdbeschermers, schuldhulpverleners, behandelaars, maar ook verschillende financiers (gemeente, het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de verzekeraar) zullen dan betrokken zijn. Verschillende wetten en regels zullen het handelen van professionals sturen en inkaderen. Vanuit dat perspectief kunnen we stellen dat situaties door het systeem als complex worden ervaren zodra er maatwerk nodig is en men moet afwijken van reguliere werkinstructies. De vraag belandt dan in de linkerkant van het kwadrant van het Cynefin model.

Dit vraagt een andere manier van werken, er moet namelijk een afweging gemaakt worden en dit sluit wellicht niet goed aan bij de specifieke (expert) kennis en instructies van degene in de uitvoering (rechterkant van het kwadrant).

### 2.3 Sturingsinstrumenten

Uit de analyses van de casussen middels het interferentieschema en het model van Snowden, bleek dat interferentie vooral plaatsvindt tijdens de uitvoering van de wet. Dus ná de vertaling van die wet in bijvoorbeeld specifiek beleid- of uitvoeringsinstructies. Juist daar ontdekken we dat wetten ook interfereren met andere sturingsinstrumenten. Een wet kan bijvoorbeeld ook botsen met de manier waarop het product is ingekocht (te weinig capaciteit) of met hoe de accountability is geregeld (administratieve lasten), of de manier waarop een toezichthouder stuurt (governance). Juist omdat WAU de uitvoering als object van innovatie en vereenvoudiging ziet, leek het ons in onze verkenning goed om ook de interferentie tussen wetten en andere sturingsinstrumenten kort te verkennen. De analyse van de casus op basis van deze sturingsinstrumenten gaf een nog specifiekere en rijkere beeld van waar en hoe wetten en regels interfereren en hoe deze van invloed zijn op de kwaliteit van de uitvoering.

Onder sturingsinstrumenten verstaan we andere instrumenten waar overheden mee kunnen sturen. We benoemen hieronder de meest voorkomende:

- 1) Wetten
- 2) Governance: hoe zijn de checks and balances in de sector geregeld?
- 3) Geld: hoe zijn financiële prikkels en financiering georganiseerd
- 4) Accountability: hoe moeten publieke organisaties verantwoording afleggen?
- 5) Beleidstermijn: is beleid voor de korte of lange termijn ontwikkeld?
- 6) Modus: zijn organisaties uitvoeringsorganisaties of lerende organisaties?

Op basis van deze drie perspectieven (interferentieschema, Cynefin-framework en sturingsinstrumenten) hebben we de casussen bestudeerd. Het volgende hoofdstuk betreft de verdieping van de vijf casussen. In hoofdstuk 4 gaan we in op onze bevindingen.

### 3. Verdieping in vijf exemplarische casussen

In dit hoofdstuk bestuderen we interferenties aan de hand van vijf casus uit onze actieonderzoekspraktijk. De casus zijn geanonimiseerd.

#### Casus Kevin en Pieter: verduurzaming VvE

Kevin en Pieter zijn eind dertig en wonen sinds anderhalf jaar in een groot VvE-complex. Ze hebben daar één van de ruimste appartementen met een prachtig uitzicht. Na aankoop van de woning vorig jaar is er (vloer)isolatie en verwarming aangebracht. Bovendien koken ze op inductie. Het stel schat dat de woning nu energielabel B heeft. Afgelopen jaar werd bekend dat de VvE het complex wil verduurzamen. Er is achterstallig onderhoud en veel woningen zijn slecht geïsoleerd. Het plan is om dak, vloer en gevel te isoleren en om ramen en kozijnen te vervangen. Kevin en Pieter zijn voorstanders van duurzaamheid maar hebben eigenlijk geen baat bij de ingreep. Dat zit zo:

Het pand waarin Kevin en Pieter wonen, behoort tot het door H.P. Berlage ontworpen Plan Zuid en is aangemerkt als beschermd stadsgezicht. Daardoor krijgt de omvangrijke glaspartij in het appartement geen nieuwe ramen of kozijnen. De ramen en kozijnen van de meeste andere appartementen kunnen wél vervangen worden. Dat maakt dat er nauwelijks isolatiewinst is voor Kevin en Pieter.

Aangezien hun appartement wel één van de grootste is, zal hun VvE-maandbijdrage toch met zeker €350 stijgen. Ze zullen dan ruim €600 per maand moeten betalen.

Met veel wroeging (het stel typeert zich als groen en progressief) overwegen Kevin en Pieter om tegen de verduurzaming van het complex te stemmen. Ze vinden het enorm oneerlijk dat hun breukdeel ertoe leidt dat zij zoveel kosten dragen. Bovendien hebben ze al op eigen kosten geïsoleerd. Ook vragen ze zich af of de andere burens het wel kunnen betalen, of de procedure wel goed is verlopen en of de woningbouwcorporatie (bezitter van bijna de helft van het complex) niet meer hoort te betalen.



Analyse casus Kevin en Pieter interferentieschema

|              | <b>Burgerlijk wetboek deel 5/<br/>splittingsakte</b>   | <b>SVVE-regeling (RVO) Subsidie<br/>verduurzaming VvE</b>  | <b>NIP BZK Nationaal<br/>isolatieprogramma<br/>Rentekorting Nationaal<br/>Warmtefonds</b>   | <b>(Unesco)<br/>Monumentenwet</b>  | <b>WABO<br/>(Wet algemene<br/>bepalingen<br/>omgevingsrecht)</b>  |
|--------------|--|--|---|--|---|
| Mensbeeld    | Bescherming van eigendom tegen inbreuk van anderen   | Mensen hebben extra financiële stimuli nodig om te verduurzamen  | Marktwerking alleen zorgt niet voor juiste financiële voorwaarden om mensen te motiveren te verduurzamen  | Overheid is nodig om cultureel erfgoed te beschermen   | Vergunningsplicht waarmee men regie houdt op wat gebouwd of verbouwd wordt.                                       |
| Memorie      |  | Verduurzamen is voordeliger dan inhalen van achterstallig onderhoud  | n.v.t.<br>Maar in opzet ligt er veel nadruk op gezond financieel draagvlak.   | Ervoor zorgen dat cultuurhistorische belangen meewegen in de ruimtelijke ordening. Een krachtige en eenvoudige regelgeving en het bevorderen van herbestemming van monumenten  | n.v.t   |
| Artikel      | Volgens artikel 5:113 Burgerlijk Wetboek (BW) dient elke eigenaar in beginsel voor een gelijk deel bij te dragen in de kosten en schulden van de VvE, tenzij de akte van splitsing van deze verdeling afwijkt. | Zie rekentool SVVE glas en isolerende deuren/panelen.  | Nationaal isolatieprogramma Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening.   | De Monumentenwet van 1988 (artikel 35) omschrijft gezichten als "groepen van onroerende zaken die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang dan wel hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde (...)". | Welstandsnota gemeente  |
| Instructie   | In de akte staat bepaald wie wat betaalt. Uitgangspunt is dat bewoners evenveel betalen.   | Hoogtesubsidie afhankelijk van isolatiegraad op basis van vastgestelde productnorm (bv. welk glas)   | Gebeurt alles conform splitsingsakte en is de VvE een betrouwbare schuldenaar (beoordeling betrouwbaarheid/liquiditeit, achterstallige huur?)<br>Vaak wel met een marktgerichte kijk; 'zorg dat lening wordt terugbetaald'. | Regelgeving rondom monumenten en beschermde stadsgezichten   | Welstand heeft invloed op het toekennen van vergunningen. Lokaalgebonden, veel verschil tussen steden, stadsdelen |
| Instellingen | Notaris, hypotheekverstrekker, VvE, ministerie van justitie en veiligheid  | RVO (uitvoerende dienst die formeel onder EZK hangt, maar op begroting staat van BZK)<br>Afdeling binnen BZK (bouwbesluit?) die normering bepaald voor bepalen subsidie. | Nationaal Warmtefonds (private public partnership), BZK, ministerie van financiën   | Gemeente   | BZK, gemeente, Welstandcommissie  |

Bovenstaand schema is niet compleet, maar een weergave van een aantal wetten en regels die een rol spelen in deze casus. De SVVE regeling en NIP BZK komen voort uit de Nationale klimaatwet en het Klimaatakkoord van Parijs.

## Interferenties Kevin en Pieter

Gezien de klimaatopgave waar we voor staan, willen we dat de gebouwde omgeving in Nederland zoveel mogelijk verduurzaamt. Een groot deel van de gebouwde omgeving bestaat uit VvE complexen met achterstallig onderhoud. Verduurzaming is goedkoper dan het inhalen van dit onderhoud en sluit aan bij bovenstaande missie. We willen dat eigenaren in een VvE gezamenlijk de kosten dragen voor het gemeenschappelijk onderhoud en/of verduurzaming. We stimuleren verduurzaming door hiervoor financiële prikkels te geven. Aan de andere kant zijn we ook zuinig op onze beschermde stadsgezichten en deze willen we zoveel mogelijk in hun oorspronkelijke staat behouden.

Kevin en Pieter hebben op eigen initiatief al zoveel mogelijk geïnvesteerd in de verduurzaming van hun woning. Ze vinden het prima wanneer de ramen en kozijnen vervangen worden, maar wegens het beschermde stadsgezicht mag dit niet van de commissie welstand. Als lid van de VvE moeten ze echter wel bijdragen aan de verduurzaming van het gehele pand en daardoor gaat hun maandelijkse bijdrage flink omhoog.

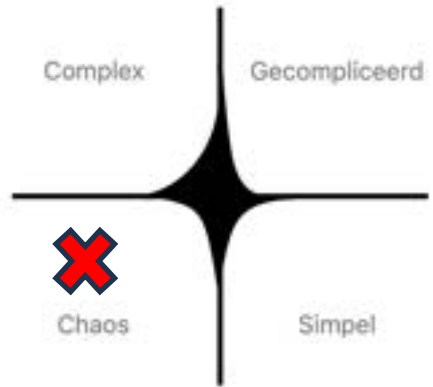
De interferenties die we in deze casus zien kunnen we typeren als *botsingen*.

## Duiding a.d.h.v. Cynefin model Snowden

Het vraagstuk van Kevin en Pieter lijkt in eerste instantie gecompliceerd. Vanuit verschillende domeinen wordt geredeneerd en bepaald wat er moet gebeuren. De waarden en doelstellingen van de betrokken domeinen lopen behoorlijk uiteen. Net als de sturingsinstrumenten die men beschikbaar heeft voor het uitvoeren van het betreffende beleid. De praktijk is echter complexer dan de theorie waar het beleid op gebaseerd is. In de casus van Kevin en Pieter zie je op verschillende vlakken botsingen tussen die domeinen:

- Welstand vs. verduurzaming
- Verdelen van gezamenlijke lasten vs. bestaanszekerheid
- Europese klimaatdoelstellingen vs. nationaal beleid

Voor elk van bovenstaande terreinen is weer apart beleid opgesteld. Experts op één van deze terreinen voeren dit beleid uit waarbij ze geen zicht hebben op wat er gebeurt op het andere terrein. Dat deze terreinen vervolgens in de praktijk met elkaar botsen is niet meegenomen bij het opstellen van dat beleid. Uitvoerders van het beleid lopen hierdoor vast op het feit dat de praktijk iets anders vraagt dan ze vanuit hun expertise en instructie kunnen bieden. Dit maakt het probleem behoorlijk complex, want vanuit welke wet of regel moet er nu een oplossing georganiseerd worden voor Kevin en Pieter, of voor de grotere groep mensen die met dezelfde vraag worstelen?



Wat deze casus met name complex maakt is het feit dat doelstellingen, waarden én sturingsinstrumenten van de betrokken instellingen niet overeenkomen. De vraag is domein overstijgend en dan ook nog eens voor domeinen die normaliter niet met elkaar samenwerken. Waarbij het ene domein totaal geen zicht heeft op het andere domein en vice versa. Met als gevolg een stapeling van regels zonder dat er zicht is op het geheel. En dit is slechts een schets van wat er gebeurt binnen de kaders van het Nederlandse beleid. In deze casus speelt Europese wet- en regelgeving ook direct een rol. Deze casus kunnen we om deze redenen zeker als chaotisch bestempelen. Oorzaak en gevolg zijn niet te herleiden en eigenlijk is direct acteren noodzakelijk.

### Sturingsmechanismen casus Kevin en Pieter

| Casus Kevin en Pieter |  |
|-----------------------|--|
| Wetten                | Integrale Europese en Nederlandse wetten in combinatie met specifieke Nederlandse wetten.  |
| Governance            | Voortvloeiend uit de wetten komen verordeningen en specifieke regelingen die uitgevoerd worden door verschillende instanties. Hierbij is geen afstemming tussen de betrokken instanties én/of betrokken burger. Eventuele hiërarchie in het te volgen beleid is onduidelijk. |
| Geld                  | Sterk verkokerde financiering en sprake van privaat en publieke geldstromen (o.a. Rijk, gemeente, Europa)  |
| Accountability        | De betrokken publieke organisaties leggen allen verantwoording af vanuit hun specifieke opgave. Men wordt niet afgerekend op het feit of regelgeving of interventies aansluiten bij de casus.  |
| Beleid                | In deze casus is duidelijk te zien hoe binnenlands en Europees beleid kan botsen. Daarnaast zien we ook een botsing tussen beleid voor de korte en langere termijn.  |
| Modus                 | In deze casus is de modus operandi uitvoerend. Er is weinig ruimte voor leren of ontwikkelen.  |

## Oplossingen voor Kevin en Pieter

Als je het Kevin en Pieter vraagt dan stellen zij voor om de kosten van de verduurzaming eerlijk te verdelen op basis van wie er het meeste baat bij heeft. Zo'n oplossing voor een individuele casus noemen we een "Fix". Tegelijkertijd geeft een individuele casus een richting aan voor wat betreft duurzamere oplossingen die gezocht kunnen worden op andere niveaus, waarmee dergelijke problematiek enigszins ondervangen kan worden; een "solve".

### *Fix*

- Bovenstaande oplossing via maatwerk voor deze specifieke casus regelen.
- De commissie welstand staat toe dat er in de woning van Kevin en Pieter tóch nieuwe ramen en kozijnen worden geplaatst (op grond van belang verduurzaming).

### *Solve*

- In deze casus spelen meerdere perspectieven. Wanneer we focussen op het klimaatperspectief en het bestaanszekerheidsperspectief van Kevin en Pieter, zien we dat beide perspectieven een rechtvaardige uitkomst definiëren voor duurzaam beleid. Wat ontbreekt is een helder afwegingskader, waarin de verschillende belangen afgewogen worden. Dit helpt de betrokken partijen, die allen vanuit hun eigen referentiekader acteren, ook om een gefundeerde beslissing te nemen wanneer ze afwijken van hun reguliere manier van werken.
- In dit voorbeeld zie je de botsing tussen o.a. welstand en verduurzaming; VvE's worden op alle mogelijke manieren geholpen om versneld te verduurzamen. De welstandcommissie wordt echter niet meegenomen in dit proces en blokkeert de versnelling op basis van de eigen afwegingen.

### Casus Dennis: schulden, werk en zorg

Dennis hield zich tot voor kort bezig met strafbare zaken, zoals drugshandel. Hiervoor heeft hij thuisdetentie gehad en is er nu reclasseringstoezicht. Dennis moet ook een forensische behandeling ondergaan. Daarnaast moet Dennis een taakstraf van 500 uren uitvoeren.

Dennis woont beschermd op een locatie waar hij nog maar een paar maanden mag blijven.

Nu wil Dennis zijn leven beteren. Dit laat hij ook echt zien: hij richt zich op zijn toekomst, maakt plannen en houdt zich aan de regels. Dennis wil - naast revalidatie en behandeling - graag de mbo-opleiding gaan volgen. Maar Dennis heeft een problematische schuldenlast opgebouwd uit onder meer een bestuurlijke boete voor het niet nakomen van de regels van de bijstand: hij heeft in het verleden zwart verdiend naast zijn uitkering. Hij moet dus gesaneerd worden, maar de schuldsanering belemmert zijn perspectief op een opleiding, omdat Dennis zich dan middels werk maximaal moet inspannen voor de schuldeisers.

Met werken verdient hij nou eenmaal meer dan wanneer hij een opleiding volgt en studiefinanciering ontvangt. Dennis moet revalideren nadat hij gewond is geraakt door een mishandeling. Hij heeft daar een beperking aan over gehouden aan zijn onderbeen, waarschijnlijk vanwege een zenuwbeschadiging.

Om van A naar B te komen, heeft Dennis gevraagd om een elektrische fiets. Vanwege de beperking aan zijn been, lukt het namelijk niet om op een fiets zonder elektrische aandrijving te fietsen. De elektrische fiets maakt het mogelijk voor Dennis om zelfstandig naar afspraken te reizen, zoals voor behandeling, revalidatie en de reclassering.

Analyse casus Dennis interferentieschema

|              | <b>Wetboek van strafrecht</b>  | <b>Participatiewet: bijzondere bijstand</b>  | <b>Wet gemeentelijke schuldhulp</b>   | <b>Wet maatschappelijke ondersteuning</b>   |
|--------------|--|--|---|---|
| Mensbeeld    | Dennis heeft een strafbaar feit gepleegd en moet daarvoor boeten.  | Dennis is in principe zelfredzaam en moet daarop worden aangesproken. Fraude moet hard bestraft worden zodat het niet nog een keer gebeurt.                    | Dennis moet zijn best doen voor een schuldevrije toekomst. Een schuldsaneringstraject is bewust betrekkelijk lang, niet in de laatste plaats om Dennis te leren daarna niet opnieuw in de problemen te komen. | Dennis moet beschermd worden tegen zijn kwaadwillende omgeving en heeft recht op (tijdelijke) opvang.   |
| Memorie      | Lik-op-stuk beleid met het oog op preventie.   | Ondersteuning voor mensen die het zonder een extra steuntje in de rug niet kunnen redden. Als je je niet aan de regels houdt dan moet je daarvoor boeten.      | Schuldenaren hebben recht op hulp bij het veroorzaken van een schuldevrije toekomst.  | Voor mensen met psychosociale problemen of voor mensen die de thuissituatie hebben verlaten, voorzien gemeenten in de behoefte aan beschermd wonen en opvang.   |
| Artikel      | Artikel 14a Wetboek van Strafrecht<br>Vermindering of omzetting in een boete (met max de helft) van de taakstraf: Artikel 44a Wetboek van Strafrecht | Participatiewet: Artikel 18a. Bestuurlijke boete<br>Artikel 48. Tenzij in deze wet anders is bepaald, wordt de bijstand verleend om niet.                      | De gemeente moet helpen zoeken naar een adequate oplossing voor de problematische schulden.   | Artikel 2.3.2 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015: zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening met het oog op de behoefte aan verbetering van zijn zelfredzaamheid, zijn participatie of aan beschermd wonen of opvang. |
| Instructie   | Dennis moet een taakstraf uitvoeren van 500 uur.   | Dennis krijgt bijzondere bijstand uitgekeerd in de vorm van een lening. Dennis heeft zich eerder niet aan de regels gehouden en moet daarom een boete betalen. | Dennis moet zoveel mogelijk afbetalen aan zijn schuldeisers gedurende de looptijd van een saneringstraject.   | Als Dennis laat zien dat hij werkt aan zijn toekomst en op zoek gaat naar een andere plek, dan kan hij wat langer blijven.  |
| Instellingen | Reclassering, DJI, Rechtspraak, forensische begeleiding.   | Gemeente.  | Gemeente, Schuldhulpverlening, Kredietbank, schuldeisers.   | Gemeente, beschermd wonen.  |

## Interferenties Dennis

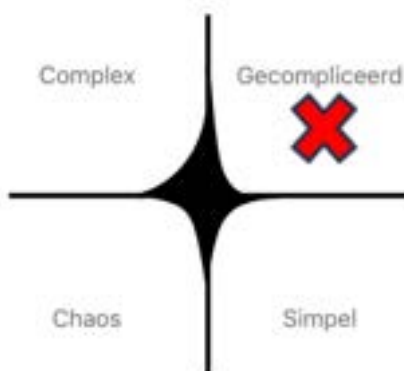
We willen dat Dennis zijn verleden achter zich kan laten en een nieuwe start kan maken. We willen dat hij vanuit een stabiele situatie kan studeren zodat hij een toekomst heeft om naar uit te kijken. We willen dat Dennis zich moeiteloos kan verplaatsen, hij wil vanwege zijn handicap graag een elektrische fiets. Om de kans op recidive zo klein mogelijk te maken willen we Dennis aan een verblijfplaats en een startkwalificatie helpen. Dennis heeft een beroep gedaan op de bijzondere bijstand voor de kosten van een elektrische fiets.

Dennis heeft schulden die gesaneerd moeten worden. Hij heeft ook een taakstraf die hem belemmert om aan het werk te gaan of om te studeren. De beschermd wonen locatie stelt eisen aan zijn verlengd verblijf daar: hij moet aan zijn toekomst werken, bijvoorbeeld door te studeren. Maar zijn schulden vragen van hem dat hij gaat werken om zoveel mogelijk te kunnen afbetalen. De taakstraf maakt het nog moeilijker om te werken. Zo dreigt Dennis zijn toch al tijdelijke woning kwijt te raken. Waardoor hij weer niet stabiel genoeg is om gesaneerd te kunnen worden. Dennis heeft een beroep gedaan op de bijzondere bijstand voor de kosten van een elektrische fiets. De bijzondere bijstand wordt echter verstrekt in de vorm van een lening, in combinatie met een schuldenregeling blijft er dan geen afdracht capaciteit meer over om die lening van af te betalen.

De interferenties die we in deze casus zien kunnen we typeren als *botsingen*.

## Duiding casus Dennis a.d.h.v. Cynefin model Snowden

De casus van Dennis vormt zich als een chaotisch probleem. Er vindt geen integraal overleg plaats en dus overziet niemand het geheel. De betrokken professionals kennen alleen hun eigen expertisegebied, niet dat van de andere hulpverleners. De maatschappelijk werker ziet bijvoorbeeld wel dat de schuldenlast Dennis zijn opleidingsmogelijkheden in de weg zit, maar ze weet niet hoe ze dat op moet lossen. Ze kan geen oplossing formuleren omdat ze niet weet wat ze niet weet. Maar de bestuurlijke boete kán vrijgesteld worden. Voor een professional die zich met boetes bezighoudt is dat een simpel – of eigenlijk niet eens een probleem. In feite betreft de casus van Dennis een serie van gecompliceerde problemen. Er is een specialistisch oog nodig om de problemen te fixen. De problemen samen vormen een complex geheel die vanuit het individuele perspectief van de betrokken deskundigen als chaotisch wordt ervaren.



## Sturingsmechanismen casus Dennis

| Casus Dennis   |  |
|----------------|--|
| Wetten         | Het strafrecht is repressief en de Wgs, en de Wmo zijn meer progressief, willen mensen vooruithelpen. Die twee werelden botsen.  |
| Governance     | Dennis heeft nauwelijks een stem in het ontwikkelen van zijn eigen perspectief. Hij heeft wel een oplossing, die vrij eenvoudig is, maar dat realiseren is gecompliceerd voor het systeem.   |
| Geld           | De kosten van de elektrische fiets zijn de kosten niet. Zeker als Dennis daardoor een uitkering uitspaart. Maar die uitsparing komt niet op de begroting van de afdeling die de fiets betaalt. Verschillende financieringsstromen zijn hier voorname interferenties. |
| Accountability | Wie wordt afgerekend op het reduceren van bijzondere bijstand zal niet snel een fiets verstrekken. Wie wordt afgerekend op uitstroom Participatiewet wel. Deze verschillende vormen van afrekenen, houden de interferenties in stand.                                |
| Beleid         | Integraal beleid voor veiligheid, strafrecht en sociaal domein komt nauwelijks voor.   |
| Modus          | Verschillende afdelingen lijken vooral uit te voeren en niet zo zeer te ontwikkelen en te leren. Dat houdt de interferenties in stand.   |

## Oplossingen voor Dennis

### Fix

- De motivatie van Dennis moet gestimuleerd blijven. Het wegnemen of voorwaardelijk stellen van de bestuurlijke boete (5000 euro) helpt daar enorm bij. Door schuldenstress te verminderen, vergroten we de "bandbreedte" van Dennis. Daardoor kan hij beter vooruitkijken en zich richten op een nieuwe goede start (opleiding, revalidatie en behandeling).
- Er moet worden voorkomen dat Dennis in de schuldsanering (minnelijk of wettelijk) terecht komt, omdat dit zijn route naar een opleiding belemmert. Binnen de schuldsanering moet Dennis zich namelijk middels werk maximaal inspannen voor de schuldeisers.
- Als de bijzondere bijstand wordt toegekend voor de fiets, dan is het belangrijk dat dit volledig in een gift wordt verstrekt. Dennis kan momenteel namelijk geen lening dragen. Naast het financiële belang, is er ook een medisch en sociaal/maatschappelijk belang om de elektrische fiets als gift toe te kennen. Dennis zou anders namelijk afhankelijk kunnen raken van andere kostbare vervoersvoorzieningen, bijvoorbeeld via de Wmo.
- Er moet zo snel mogelijk met Dennis gekeken worden naar zijn kansen om de opleiding Sociaal werk te gaan volgen. Daarbij is het belangrijk om te overwegen de taakstraf te beëindigen, wanneer deze bij aanvang van de opleiding nog niet volledig is afgerond. Het zou namelijk zonde zijn om te wachten met het starten van de opleiding, terwijl deze in de basis hetzelfde doel dienen.
- Ook moet er in de komende maanden met Dennis worden gezocht naar goede huisvesting, omdat het logeershuis tijdelijk is.

### Solve

- Integraal beleid vormgeven voor de hele keten van veiligheid, strafrecht en sociaal domein.



## Casus Mirjam: werk en zorg

Mirjam is een jonge vrouw die door een chronische aandoening niet normaal en langdurig kan zitten. Ze heeft een aangepaste stoel nodig om haar studie te kunnen volgen en straks de stap naar werk te kunnen maken. Deze opleiding heeft zij samen met het UWV uitgekozen nadat ze noodgedwongen moest stoppen met haar hbo-opleiding vanwege te veel verzuim. De gekozen opleiding kan ze vanuit huis, op haar eigen tempo volgen. Ook biedt deze opleiding haar een toekomstperspectief op het gebied van werk, want na het behalen van haar diploma kan ze vanuit huis gaan werken. Werken voor een werkgever, op locatie, is niet haalbaar, omdat ze door haar chronische ziekte wisselend inzetbaar is. Ook heeft Mirjam de aangepaste stoel nodig in het dagelijks leven. Haar dagelijkse activiteiten, zoals eten en uitrusten, vinden zoveel mogelijk liggend of in een nare houding plaats. Dit heeft andere klachten zoals rugpijn, pijn in de armen, heup en hoofd als gevolg. Voor deze bijkomende symptomen krijgt zij fysiotherapie. Kortom; zij heeft een aangepaste stoel nodig voor het studeren, het werk en voor in het dagelijks gebruik. De ergotherapeut heeft uitgezocht wat Mirjam voor stoel nodig heeft. Dit is een aangepaste stoel van circa €5.000. De behandelde arts heeft hiervoor een verwijzing geschreven. Mirjam doet alles wat binnen haar mogelijkheden ligt om zoveel mogelijk deel te nemen aan de samenleving, de stoel vergroot haar mogelijkheden hiertoe. Maar ze heeft wel hulp nodig om de voorzieningen te bekostigen, en die hulp krijgt ze niet. Het UWV erkent de noodzaak van de stoel. De (ingekochte) leverancier heeft deze stoel echter niet, daarom worden er andere stoelen en aanpassingen uitgetoet. Maar zonder positief resultaat. Ook klopt Mirjam aan bij de zorgverzekeraar. Deze heeft wel stoelen die op maat gemaakt zijn, maar Mirjam komt met haar aandoening via de zorgverzekeringswet niet in aanmerking voor een aangepaste stoel. Een beroep op de hardheidsclausule verandert de zaak niet. Mirjam wordt verwezen naar de Wmo en het UWV. Mirjam doet vervolgens een Wmo aanvraag. Deze ziet ook in dat de stoel nodig is, echter omdat UWV de noodzaak óók inziet is die partij voorliggend. Een voorziening verstrekken vanuit zowel het UWV als de Wmo is voor beide partijen geen optie. En wanneer het UWV een aangepaste stoel vergoedt, blijft de stoel in bruikleen. Stopt Mirjam met haar opleiding of werk, dan zal de aangepaste stoel weer ingeleverd moeten worden bij het UWV. Maar Mirjam heeft deze stoel ook nodig in haar dagelijks leven. Mirjam doet ook nog een poging bij de Bijzondere Bijstand (PW), ook hier geldt dat de zorgverzekeraar en het UWV voorliggend zijn; de aanvraag wordt afgewezen.

## Een verkenning naar interferentieproblematiek

### Analyse casus Mirjam interferentieschema

|              | Zvw   | WIA  | Wmo  | PW   |
|--------------|---|--|--|--|
| Mensbeeld    | Inwoner als rationeel kiezende, calculerende (zorg)consument en de inwoner als individu wiens zelfbeschikking moet worden gekoesterd én gestimuleerd.   | Inwoners kunnen ziek worden en daardoor minder of niet meer werken. De inwoner kan naar vermogen werken en dient daarbij ondersteund te worden   | De zelfredzame burger; burgers lossen hun ondersteuningsvragen zoveel mogelijk zelf op in hun sociale netwerk.   | Inwoners die op geen andere wijze in hun levensonderhoud kunnen voorzien kunnen een uitkering ontvangen mits zij medewerking verlenen aan participerende activiteiten.   |
| Memorie      | Zorgaanbieders zullen meer prestatiegericht moeten gaan werken, maar krijgen ook meer mogelijkheden om zich van elkaar te onderscheiden en maatwerk te leveren.   | Memorie van Toelichting Art 6.5: Onzekerheid over het al dan niet verstrekken van deze voorzieningen, mag immers geen belemmering voor re-integratie zijn.   | Een maatwerkvoorziening kan binnen de door de gemeente vastgestelde kaders bestaan uit hulpmiddelen en andere maatregelen die kunnen bijdragen aan het verbeteren of het in stand houden van zelfredzaamheid, participatie   | Met de invoering van één regeling via de Participatiewet wil de regering mensen die nu aan de kant staan meer kansen bieden. Meer kansen op (regulier) werk of, als dat (nog) niet kan, meer kansen op andere vormen van participatie.   |
| Artikel      | Een op maat gemaakte aangepaste stoel wordt genoemd in Art 2.12 lid 1.b 3°: " <i>veranderen en handhaven lichaamshouding</i> "; welke voortvloeit uit Art. 2.6 lid e: " <i>uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in het bewegingssysteem</i> ". Mirjam heeft geen stoornis in het bewegingssysteem. | Artikel 35 lid 1, Artikel 35 lid 2 c: Het UWV kan een aangepaste stoel voor Mirjam aanschaffen. Het UWV heeft echter afspraken met een leverancier die de benodigde stoel niet in het assortiment heeft. | Art 1.1.1 hulpmiddel: " <i>roerende zaak die bedoeld is om beperkingen in de zelfredzaamheid of de participatie te verminderen of weg te nemen</i> "; Art 1.2.1 a: " <i>door het college van de gemeente waarvan hij ingezetene is, te verstrekken ondersteuning van zijn zelfredzaamheid en participatie, voor zover hij in verband met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk voldoende zelfredzaam is of in staat is tot participatie.</i> " | Art 5 e " <i>voorliggende voorziening: elke voorziening buiten deze wet waarop de belanghebbende of het gezin aanspraak kan maken, dan wel een beroep kan doen, ter verwerving van middelen of ter bekostiging van specifieke uitgaven.</i> "<br>Art 18 lid 1 + art 35<br>Individualiseren (maatwerk) en de mogelijkheid bijzondere bijstand te verlenen |
| Instructie   | De stoel is geen hulpmiddel die in de wet is opgenomen. De beperking is geen bewegingsstoornis. Een beroep op coulance van zorgverzekering is afgewezen.  | UWV ziet de noodzaak voor de stoel en is de uitvoerende partij. Toch kunnen ze niet de voorziening inkopen omdat de gecontracteerde leverancier de stoel niet kan leveren                                | Wmo ziet dat de stoel nodig is. Echter omdat UWV de noodzaak inziet en een stoel wil vergoeden (maar niet de juiste - red.) verwijst Wmo naar UWV  | Omdat Zvw én vanuit de WIA het UWV voorliggend zijn is bijzondere bijstand niet mogelijk   |
| Instellingen | Zorgverzekeraar   | UWV  | Gemeente   | Gemeente   |

## Interferenties Mirjam

De Participatiewet biedt (financiële) ondersteuning aan hen die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Artikel 18 lid 1 schrijft voor dat er naar de individuele omstandigheden moet worden gekeken. Artikel 35 maakt bijzondere bijstand mogelijk voor daadwerkelijk gemaakte kosten. In het algemeen dient er gekeken te worden naar voorliggende voorzieningen. In het geval van Mirjam betekent dit ofwel de Wmo ofwel het UWV voorliggend is, ook zijn de kosten nog niet gemaakt. Dat de aangepaste stoel Mirjam in staat stelt in haar eigen inkomen te voorzien (ofwel participeren) is niet meegenomen in de overwegingen. De Wmo schrijft voor dat inwoners die ondersteuning nodig hebben een voorziening kunnen aanvragen. Het gaat hier om mensen die psychisch, lichamelijk, verstandelijk of anderszins ondersteuning nodig hebben bij het verbeteren of het in stand houden van zelfredzaamheid of participatie. Het inkomen van Mirjam is op moment van aanvragen een WIA-uitkering. De instantie die volgens de Wmo verantwoordelijk is, is het UWV.

Ook de WIA zou moeten voorzien in een hulpmiddel die mensen met een beperking in staat kan stellen te werken naar vermogen. Voor Mirjam is dat de aangepaste stoel. De uitvoeringsorganisatie (UWV) heeft een paar keer een stoel laten leveren. Daar zat geen passende stoel tussen. De stoel die Mirjam nodig heeft wordt niet geleverd door de gecontracteerde leverancier. De stoel die nodig is, is een op maat gemaakte stoel. Doorgaans wordt dit gemaakt voor mensen met een bewegingsbeperking. Dat is echter niet het geval bij Mirjam. Haar beperking is van een andere medische aard. De verzekeraar kan daarom de stoel niet vergoeden. Mirjam heeft een verzoek om coulance ingediend, deze is echter afgewezen.

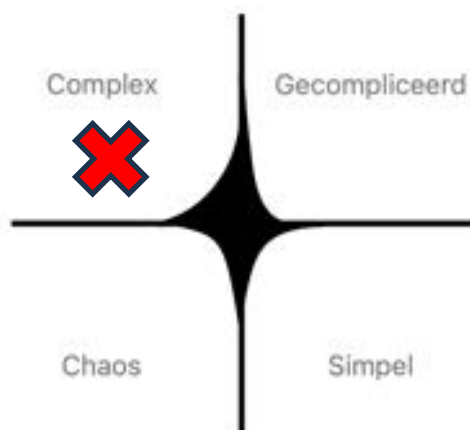
We willen dat Mirjam (naar vermogen) studeert en werkt. We willen dat Mirjam ondersteund wordt waar zij dat nodig heeft om te kunnen studeren en werken. Mirjam heeft met hulp van ergotherapeut en huisarts een geschikte stoel gevonden. Deze stoel kan Mirjam niet zelf betalen en daardoor heeft Mirjam financiële ondersteuning nodig. Zorgverzekeraar, Wmo en PW wijzen naar UWV. UWV kan niet de juiste stoel leveren en wijst weer naar zorgverzekeraar, Wmo en PW.

De interferenties die we in de casus van Mirjam zien kunnen we typeren als een *vacuüm*.

## Duiding casus Mirjam a.d.h.v. Cynefin model Snowden

De vraag van Mirjam is een vrij simpel; “help mij aan een (aangepaste) stoel zodat ik kan participeren.” Het wordt echter al vrij snel complex gemaakt doordat er sprake is van een continue afweging van wat nu voorliggend is bij de verschillende betrokken organisaties, die allen een eigen protocol hebben ten aanzien van het leveren van maatwerk. Alle drie de organisaties “mogen” afwijken van deze protocollen, het gebeurt echter niet. Een andere complicerende factor lijkt te liggen in het ontbreken van een helicopterview; de drie organisaties wijzen naar elkaar voor de oplossing, maar geen van hen lijkt te zien dat de andere partij de vraag afwijst. Het gevolg is dat Mirjam geen stoel krijgt. Gesteld kan worden dat hier voorbijgegaan is aan het evenredigheidsbeginsel, juist doordat er niet integraal gekeken is naar deze casus. Op zich een logisch gevolg van het feit dat er drie verschillende partijen, vanuit hun eigen visie, geacteerd hebben. De simpele vraag is in de uitvoering al snel gecompliceerd en wordt in zijn geheel complex; ontbrekende kennis op het gebied van maatwerk en de mogelijkheden tot afwijken maakt het “lastig”. Er is in deze casus geen verplichting of mogelijkheid tot maatwerk, behalve volgens PW art 18 lid 1. Aan de andere kant staat in deze wet ook dat er eerst een beroep gedaan moet worden op voorliggende voorzieningen (PW Art 5 e), waardoor de aanvraag bij de bijzondere bijstand alsnog werd afgewezen.

“Voorliggende voorzieningen” is op zich een legitieme reden voor afwijzing, hoewel toewijzen voor iedere betrokken organisatie ook legitiem zou zijn. Er is sprake van drie betrokken organisaties die het kunnen oplossen, maar zich niet verantwoordelijk voelen voor de oplossing. Hierdoor ontstaat een vacuüm, waardoor het complex wordt.



### Sturingsmechanismen casus Mirjam

| Casus Mirjam   |   |
|----------------|---|
| Wetten         | Vanuit de Wmo mag er integraal gekeken worden, vanuit de PW zou dit moeten. Integraliteit binnen 1 gemeente zou makkelijk te organiseren moeten zijn, mits dit binnen de AVG mogelijk is. Deze wet wordt regelmatig genoemd om te voorkomen dat informatie gedeeld wordt. Integraliteit tussen diverse organisaties is nog moeilijker.<br><br>Specifiek zitten de bepalingen in de wet met betrekking tot voorliggende voorzieningen een oplossing in de weg; vanuit elke (binnen deze casus geldende) wet beredeneerd is er maatwerk mogelijk tenzij een andere wet (of voorziening) voorliggend is. Juist doordat er niet integraal gekeken is, wordt de “voorliggendheid” defensief ingezet. |
| Governance     | Beslissingen worden genomen op basis van werkinstructies en beleidsregels. Afwijken hiervan dient goed verantwoord te gebeuren en is met goede onderbouwing wel mogelijk. Het vermogen van een organisatie om uitzonderingen te maken binnen governance toont de adaptieve en pragmatische aard van deze organisatie aan. In deze casus lijkt het te ontbreken aan het vermogen maatwerk te leveren.  |
| Geld           | De financieringsstromen van publieke gelden liggen vast in wetten. Hieraan zijn governance protocollen verbonden. Hoe strikter deze protocollen zijn, des te moeilijker is het om hiervan af te wijken. Beperkte budgetten leiden tot uitsluitingsmechanismen.  |
| Accountability | Kwaliteitsmedewerkers kunnen uitzondering herroepen; zij controleren de uitvoering. Hoge accountability kan ontmoedigen om uitzonderingen te maken binnen vastgestelde regels uit angst voor repercussies, wat flexibiliteit en innovatie binnen governance kan belemmeren. Het streven naar verantwoording kan daardoor soms een remmende werking hebben op de bereidheid van ambtenaren om van de norm af te wijken.  |
| Beleid         | Goed geschreven beleid omtrent het beiden van maatwerk en het maken van uitzonderingen biedt de uitvoering de kaders waarbinnen dit maatwerk en deze uitzonderingen gemaakt kunnen worden. Het is essentieel dat de uitvoering op de hoogte is van deze beleidsregels   |
| Mensen         | Het persoonlijke oordeel van professionals kan een rol spelen bij het wel of niet maken van   |

|       |  |
|-------|--|
|       | <p>uitzonderingen. Beslissingen kunnen worden beïnvloed door diverse factoren, zoals ethische overwegingen, de druk van belanghebbenden, professionele normen, en de interpretatie van bestaand beleid. Het vermogen om risico's te evalueren, de context te begrijpen en de potentiële gevolgen van het maken van een uitzondering te beoordelen, speelt een centrale rol in dit proces. In de casus van Mirjam heeft geen enkele professional de noodzaak gezien om buiten de (eigen) kaders te kijken</p> |
| Modus | Uitvoerend   |

## Oplossingen voor Mirjam

### Fix

- Het UWW kent een Maatwerkplaats waar deze casus voorgelegd had kunnen worden.
- De verzekeraar kan de hardheidsclausule toepassen, wanneer het op de hoogte was geweest van de afwijzingen bij de andere partijen waar de vraag was voorgelegd. Het vermoeden is dat verzekeraar in een eerder stadium (na UWW) heeft afgewezen. Onduidelijk is of er na de afwijzing van de overige partijen een tweede poging is gedaan bij de verzekeraar. De vraag is echter of de verzekeraar na een eerste afwijzing een tweede verzoek zou behandelen.
- De Wmo consulent kan afwijken van de “voorliggendheid” van het oordeel van het UWW, wanneer het duidelijke was geweest dat het UWW niet “de juiste stoel” kon leveren.
- Uitvoerders van de Participatiewet hebben de wettelijke verplichting om te kijken naar de individuele omstandigheden. Ook de PW kent een artikel dat gaat over voorliggende voorzieningen. De inkomensconsulent had kunnen afwijken wanneer deze op de hoogte was van het ontbreken van voorliggende voorzieningen, immers de andere partijen wezen ook af.
- Wanneer één van de partijen met een integrale blik naar deze casus had gekeken was de oplossing vrij simpel. Er hadden afspraken gemaakt kunnen worden met verzekeraar, UWW, Wmo en PW om ieder voor een deel zorg te dragen voor de vergoeding van de stoel(en). Hier had 1 van de partijen de regie op kunnen voeren.

### Solven

- Elke uitvoeringsinstantie zou verplicht in hun afweging mee moeten nemen wat de gevolgen van een besluit zijn op het leven van een inwoner. Dit is in lijn met het evenredigheidsbeginsel;
- Snelle invoering nieuwe PW, waarin Maatwerk nog makkelijker gemaakt wordt voor uitvoerders. Van een “nee, tenzij” naar een “ja, tenzij”;
- Uitvoerders het vertrouwen geven dat zij, zelfs wanneer ze een onjuiste beslissing zouden nemen, hun positie zeker blijven.
- Invoering WAMS om te voorkomen dat het “niet mogen delen van gegevens” het voeren van regie op een casus bemoeilijkt.
- Integraliteitswet waarin bepaald wordt dat bij vraagstukken waar diverse uitvoerders uit het sociaal domein betrokken zijn, dit vraagstuk integraal beoordeeld moet worden;
- Een duidelijk afwijkingsartikel in de aanbestedingswet- en regelgeving; indien de aanbestede partij een goed niet kan leveren mag de opdracht-gevende uitvoeringsorganisatie, in een individueel geval, afwijken van de aanbesteding, zodat voldaan kan worden aan de opdracht zoveel mogelijk inwoners naar vermogen te kunnen participeren

## Casus Sophie: wonen en Jeugdzorg

Sophie is een meisje van 16 jaar en woont bij haar ouders. Sophie heeft verschillende diagnoses en heeft 24 uur per dag intensieve zorg nodig. Zorg die niet geheel vanzelfsprekend is.

Geschikte begeleiding was niet te vinden omdat iedereen de problematiek te complex vond.

Hierdoor zijn de ouders van Sophie gestopt met werken zodat zij voor Sophie kunnen zorgen.

Naast dat passende zorg niet te vinden was, is ook gebleken dat haar ouders het beste voor Sophie kunnen zorgen. Zowel ouders als diverse specialisten bevestigen dat Sophie thuis het best tot haar recht komt. Nu nemen ouders beide met alle liefde de intensieve zorg van Sophie op zich. Want dit is nodig. Zeven dagen in de week zorgen zij voor hun dochter.

De dagbesteding en schoolactiviteiten van Sophie vinden plaats in een tuinhuisje in de tuin. Sophie is namelijk erg snel overprikkeld. Het is geen optie om de dagbesteding in huis (hoofdwoning) plaats te laten vinden, omdat zij hier tussendoor te veel afleiding heeft en overprikkeld raakt.

Het tuinhuisje biedt dus een uitkomst. Het tuinhuisje voldoet echter niet helemaal. Er zijn onvoldoende faciliteiten aanwezig, zoals een toilet. In de winter is het huisje ijskoud, omdat deze niet is geïsoleerd.

Dit maakt dat niet alleen de dagbesteding niet tot zijn recht komt, dit zit ook de ontwikkeling van Sophie in de weg. Om ouders te ondersteunen in hun ouderrol en om aan de intensieve zorgbehoefte van Sophie te kunnen voldoen, is het nodig dat het tuinhuis wordt verbouwd tot een thuis. Een thuis waar Sophie kan werken aan haar ontwikkeling, de dagbesteding kan plaatsvinden, uiteindelijk geoefend kan worden met logeren en waar ze op den duur wellicht kan gaan wonen.

## Een verkenning naar interferentieproblematiek

### Analyse casus Sophie interferentieschema

|              | WLZ   | Jeugdwet   | Wmo   |
|--------------|---|--|---|
| Mensbeeld    | De afhankelijke, hulpbehoevende burger die nooit meer zonder voorzieningen zal kunnen.<br>Burgers zijn patiënten die ontzorgd moeten worden door de overheid op het gebied van zorg, inkomen en huisvesting.                      | De zelfredzame burger; ouders voeden hun kinderen zoveel mogelijk zelf op in hun sociale netwerk met een goed en veilig opvoedklimaat. De gemeente ondersteunt als dat nodig is.   | De zelfredzame burger; burgers lossen hun ondersteuningsvragen zoveel mogelijk zelf op in hun sociale netwerk en kan de gemeente om hulp vragen als dat nodig is.   |
| Memorie      | Mensen die langdurig ziek zijn (geen zicht op herstel) krijgen hun zorg vergoed vanuit de WLZ.  | "eerder de juiste hulp op maat te bieden om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen;<br>...<br>Integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'; door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen;"  | "De ondersteuning vanuit de Wmo moet erop gericht zijn om mensen zo lang mogelijk in hun eigen omgeving te houden"  |
| Wetten       | Art. 3.1.1 en andere: Wlz vergoedt intensieve en langdurige zorg.   | Mocht een jeugdige jeugdhulp nodig hebben in verband met onder andere stoornissen, dient het college voorzieningen op het gebied van jeugdhulp te treffen om de jongere gezond en veilig op te laten groeien (art. 2.3.1 lid a) en te groeien naar zelfstandigheid (art. 2.3.1 lid b) waarbij het college bij de bepaling van de aangewezen vorm van jeugdhulp rekening houdt met de behoeften en persoonskenmerken van de jeugdige (art. 2.3.4 lid a).<br><br>Hulp aan jeugdigen en ouders moet integraal gebeuren in het geval van Multi problematiek (art. 2.1 lid f) | Het college kan een persoonsgebonden budget bieden aan een client ten behoeve van, onder andere, een woningaanpassing (art. 2.3.6).<br><br>Dienstverlening moet zo integraal mogelijk zijn (art 2.1.2.4 lid a). |
| Instructie   | De Wlz vergoedt zorg en een woningaanpassing is geen zorg. De Wlz kan wel betalen om voor veel meer geld een minder sterk effect te hebben op de opvoeding en ontwikkeling van Sophie door hem in een zorginstelling te plaatsen. | De gemeente ondersteunt de ouders in hun ouderlijke taken en faciliteert ze om hun kinderen goed op te voeden.   | De gemeente ondersteunt burgers met maatwerk als dat nodig is en binnen de wet past.  |
| Instellingen | Zorgaanbieder, zorgkantoor  | Gemeente   | Gemeente  |

## Interferenties Sophie

Sophie heeft een Wlz indicatie, maar de intensieve zorg ontvangt zij thuis. Er zijn geen andere plekken waar Sophie gezien haar indicatie en hulpvraag terecht kan. Maar een woningaanpassing is geen zorg.

De volgende stap is ofwel de Wmo of de Jeugdwet, waar in dit geval beide wetten het college op een vergelijkbare manier opdragen voorzieningen voor dit gezin te treffen. Zowel de afdeling Wmo als de afdeling Jeugd van de gemeente worden door de wet gevraagd integrale hulp te verstrekken en bij de inzet van ondersteuning moet zoveel als mogelijk worden afgestemd op andere voorzieningen en leefgebieden. Hoewel de woningaanpassing zowel uit de Jeugdwet als de Wmo gelegitimeerd kan worden, zegt de gemeente dat het niet mogelijk is om dit uit te voeren. Gesteld wordt dat de Wlz voorliggend is.

De interferenties die we herkennen in de casus van Sophie typeren we als een *vacuüm*.

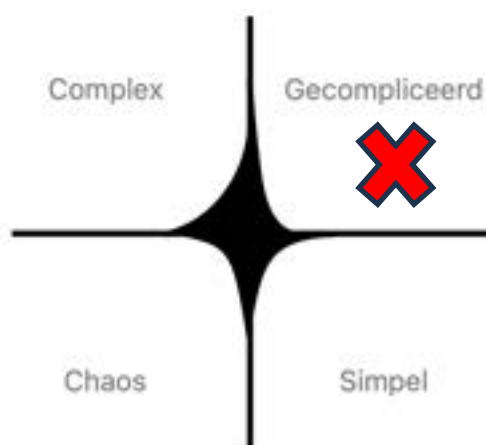
## Duiding casus Sophie a.d.h.v. Cynefin model Snowden

De hulpvraag van Sophie en haar gezin is redelijk ingewikkeld, omdat het aan veel dingen moet voldoen: er is een zorgvraag die eigenlijk onvoldoende door het systeem beantwoord kan worden (want er zijn geen passende zorgplekken) waardoor het gezin de zorgvraag zelf beantwoordt. Om dat te doen, hebben ze echter voorzieningen nodig die niet over zorg gaan, maar over het herinrichten van de fysieke ruimte: ze willen bijvoorbeeld een toilet laten aansluiten, beter isoleren en het tuinhuis futureproof maken. Ten behoeve van het welzijn van een kind. Dit is nodig omdat er in de basis geen passend antwoord is op de zorgvraag van Sophie. En de oplossing die is gevonden vraagt om investeringen in een ander domein. Maar daar is het systeem niet op ingericht. Want vanuit de Wlz krijgen ze geld, maar geen woningaanpassingen, en de Wmo of Jeugdwet, die woningaanpassingen kunnen vergoeden, doen dat niet omdat dit probleem gaat over zorg.

Dit probleem is dus ingewikkelder dan het systeem gewend is. Want de oplossing ligt in een ander domein dan het probleem. En het systeem is ingericht op het bieden van oplossingen in hetzelfde domein als het probleem.

Daarom lijkt het systeem niet geschikt om hier een antwoord op te geven. Het is te ingewikkeld.

Het probleem begint complex te worden, omdat na de Wlz zowel de Jeugdwet als de Wmo in mogen springen om Sophies vraag te beantwoorden. Allebei mogen ze, maar ze moeten niet. En niemand lijkt te weten welke wet voorliggend is en dus staat de casus stil.





In deze casus is vooral behoefte aan een maatwerkexpert. De vraag en oplossing zijn helder. Het is wellicht gecompliceerd om integraal te kijken, daarom is er een specialist nodig, maar het probleem en de oplossing zijn overzichtelijk, te begrijpen voor iemand die de wetten en problemen kent en de oplossing dient zich na het begrijpen van de casus snel aan.

De reden dat het oplossen van de casus niet onmiddellijk lukt is omdat de vraag en de oplossing gecompliceerder zijn dan het systeem, want dat is “geschot”. Maar deze vraag is niet complex. Er is geen analyse of leerslag nodig om de oplossing te vinden.

Met een maatwerkexpert die goed genoeg is in het begrijpen en zien van deze casus kan deze casus met een *quick fix* opgelost worden.

Deze casus gaat over twee verschillende domeinen, maar slechts over één gezin met één probleem. Zelfs de belangen van het gezin en de gemeente leiden hier tot dezelfde uitkomst: de maatwerkoplossing is de beste oplossing voor het gezin, voor de laagste maatschappelijke prijs, die mag van de wet.

## Sturingsmechanismen casus Sophie

| Casus Sophie   |  |
|----------------|--|
| Wetten         | We hebben te maken met een concrete en gegronde uitsluiting in de Wlz, waarna twee magbepalingen op elkaar gestapeld worden: die van de Wmo en de Jeugdwet. Het is niet direct duidelijk welke van de twee wetten deze voorziening eerder zou moeten vergoeden.  |
| Governance     | De medewerkers van de Wlz, Wmo en de Jeugdwet zitten niet gezamenlijk aan tafel om een oplossing met en voor dit gezin te bieden, ondanks dat zowel de Jeugdwet als de Wmo opdraagt aan hun medewerkers om integraal naar een casus te kijken. De processen zijn verkokerd ingericht en het gezin wordt weinig betrokken, die krijgen vooral een afwijzing te horen.                                 |
| Geld           | Geld is schaars: dat is vaker zo. De wet waar het geld al stroomt, de Wlz, mag de maatwerkoplossing niet uitvoeren. Bij de wetten die dat wel mogen, stroomt het geld nog niet. Er moet dus geïnvesteerd worden om de oplossing, die beter is voor iedereen, mogelijk te maken.  |
| Accountability | Men wordt afgerekend op het onterecht te veel toekennen van voorzieningen in de Jeugdwet en Wmo, niet in het onterecht afwijzen van voorzieningen. Daarom is er een prikkel om strenger te zijn dan nodig is.  |
| Beleid         | Ondanks dat de wet dat niet voorschrijft, wordt het beleid gevoerd dat de Wlz voorliggend is. Dat is niet onterecht, behalve dat deze specifieke interventie niet vanuit de Wlz betaald mag worden van de wet. Daarom moet het geld voor deze doorbraak komen uit een van de andere toepasselijke wetten, ondanks dat daar niet de primaire indicatie vandaan komt.                                  |
| Mensen         | De Jeugdwet en de Wmo worden geacht de ouder dan wel burger te emanciperen om zelf in zijn rol als verzorger of ondersteuner te kunnen functioneren. Desalniettemin worden Sophies ouders niet in staat gesteld dat te doen.   |
| Modus operandi | De mensen in de uitvoering zijn getraind en gewend om snelle beslissingen te nemen op basis van de kaders in hun wet of domein: niet om een casus integraal te bekijken, te onderzoeken welke ruimte voor maatwerk de wet voorschrijft of bezig te zijn met welke maatschappelijke kosten dreigen te ontstaan. Daardoor gebeurt dit ook niet en blijft het gezin van Sophie achter zonder oplossing. |

## Oplossingen voor Sophie

### Fixen

Hoewel het probleem van Sophie ingewikkeld is, is de oplossing simpel.

Zodra er integraal naar deze casus gekeken wordt ziet iedereen dat het probleem het beste, het goedkoopste en het makkelijkste opgelost kan worden als de voorgestelde woningaanpassingen worden uitgevoerd. Er is zelfs niet eens echt een passend alternatief, want beschikbare zorgplekken zijn er nog steeds niet en het huisje in de tuin staat er gewoon.

Het uitvoeren van deze woningaanpassingen *mag* ook van de wet, maar het *moet* niet. En daar gaat het mis. Het systeem mag integraal kijken om een probleem uit een domein op te lossen in het andere domein, maar er is meer drijfveer nodig dan dat om het ook daadwerkelijk te laten gebeuren.

Door de verkokering ziet elke wet zijn eigen domein. En als er dus een probleem gepresenteerd wordt uit een ander domein, gaat het systeem ervan uit dat de wet uit het andere domein voorliggend is en die dus eerst moet acteren. Ook als daarmee het gezin zonder oplossing achterblijft.

Sophie en haar gezin hebben nodig dat de mag-bepaling in de Jeugdwet en/of Wmo gebruikt wordt en de wet functioneert zoals de wettekst dat voorschrijft. De wet schrijft voor dat maatwerk maken mag, en dat moet dus ook gebeuren. Ondanks het feit dat het een probleem betreft uit het zorgdomein.

### *Solven*

Casus als die van Sophie kunnen simpel opgelost worden als er, bij verschillende mag-bepalingen, een drijvend mechanisme zou ontstaan waardoor er een oplossing geboden *moet* worden, ondanks dat er niet beschreven is welke regeling daar als eerste naar moet acteren, omdat bij hen allebei wordt opgedragen dat het *mag*.

Integraal naar de casus kijken, boven de kaders van de wet gaan hangen en een aanpak die stuurt op verantwoording over hoe het gezin is geholpen door de totale dienstverlening van de gemeente, en niet slechts evaluatie vanuit een koker, zou deze problemen voorkomen in de toekomst.

## Casus Martin: Zorg en Veiligheid

Martin is een alleenstaande man met een flinke bak problemen. Als je het aan hem en aan betrokken professionals vraagt, zeggen zij dat het vooral gaat om een combinatie van zware psychische problemen, verslaving en crimineel gedrag. Als gevolg hiervan geeft hij inmiddels veel overlast in de buurt. Hij liep van 2008 tot 2021 bij de GGZ. Sinds 2014 kreeg hij antipsychoticum, maar deze medicatie is gestopt na een incident bij de GGZ-aanbieder, de zorgaanbieder waar hij liep. Tijdens dit incident heeft hij zich verbaal agressief gedragen tegenover de medewerkers en de wachtkamer kort en klein geslagen. Toen de GGZ-aanbieder om deze reden de zorg aan Martin stopte, hield daarmee ook zijn jarenlange en broodnodige GGZ-hulp en toegang tot medicatie op. Martin ziet een samenhang in het jaar dat hij geen medicatie kreeg en het aantal strafbare feiten dat hij in die periode pleegde. Als hij meer last krijgt van psychoses en meer drugs gaat gebruiken handelt hij naar andere maatstaven, zoals hij zelf zegt. Hierdoor geeft hij overlast en zeggen buurtbewoners zich niet veilig te voelen. De burgemeester heeft verschillende handhavende maatregelen ingezet om de openbare orde te beschermen, zoals een woningverbod en een (niet-rechtmatige) woningsluiting. Hierdoor kon Martin, na een tijdje afkicken in een kliniek, zijn huis niet in toen hij probeerde van de drugs af te blijven en was hij aangewezen op de maatschappelijke opvang, waar hij de drugs snel weer terugvond. Martin zit regelmatig vast. Zodra Martin op vrije voeten kwam ging het mis met zijn gedrag bij de reclassering. Hij kwam onder invloed op afspraken of kwam helemaal niet opdagen. Inmiddels zit Martin weer in detentie. Er zijn meer dan 10 organisaties en instanties bij Martins casus betrokken, en zeker dubbel zoveel professionals.

Wat Martin nodig heeft? Hij zou één keer per twee weken iemand willen zien. Hij hoopt op een van de begeleiders die hij eerder heeft gehad. Hij heeft een zorgmachtiging nodig, zodat hij naar de kliniek kan als het nodig is. Juist ook gedwongen als hij niet vrijwillig wil. In de kliniek gebruikt hij geen drugs en kan hij terug op het spoor komen. Een goede begeleider kan zien wanneer dit nodig is en zorgen dat hij in de kliniek wordt gezet als Martin dat op dat moment niet vrijwillig wil. Preventieve opnamen kunnen hem helpen, zegt hij zelf. Martin is er zelf vaak te laat bij om te voorkomen dat het uit de hand loopt. Dat vindt hij ook niet leuk. Structurele medicatie kan ervoor zorgen dat het goed gaat. Maar in detentie, zoals hij nu zit, blijven zijn problemen eigenlijk alleen maar bestaan. Hij zit nu vast, maar kan niet de zorg krijgen die hij nodig heeft. Tenzij hij ook aan zijn problemen kan werken, begint het hele verhaal zodra hij vrijkomt hoogstwaarschijnlijk weer opnieuw.

## Analyse casus Martin interferentieschema

|              | Wetboek van strafrecht  | Bestuursrecht   | Zorgverzekeringswet   |
|--------------|---|---|---|
| Mensbeeld    | Martin heeft een strafbaar feit gepleegd en moet daarvoor boeten  | De burger moet beschermd worden tegen het eenzijdige optreden van de machtige(r) overheid   | Inwoner als rationeel kiezende, calculerende (zorg)consument en de inwoner als individu wiens zelfbeschikking moet worden gekoesterd én gestimuleerd.   |
| Memorie      | Lik-op-stuk-beleid met het oog op preventie   | Burgemeester bevoegdheid geven panden te sluiten bij overlast als gevolg van drugs, omdat de instrumenten ter voorkoming van overlast onvoldoende bleken te zijn<br>MvT art 174 Gemeentewet   | Zorgaanbieders zullen meer prestatiegericht moeten gaan werken, maar krijgen ook meer mogelijkheden om zich van elkaar te onderscheiden en maatwerk te leveren.   |
| Artikel      | Het "lik-op-stuk-beleid" is geen specifieke wettelijke term, maar eerder een informele benadering die door wetshandavingsinstanties kan worden toegepast. Het verwijst doorgaans naar een snelle en directe reactie op overtredingen, waarbij daders snel worden opgespoord, vervolgd en bestraft om een afschrikkende werking te hebben.   | Artikel 174 Gemeentewet<br>1. De burgemeester is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.<br>2. De burgemeester is bevoegd bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.<br>3. De burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht. | Artikel 11 lid 1:<br>De zorgverzekeraar heeft jegens zijn verzekerden een zorgplicht die zodanig wordt vormgegeven, dat de verzekerde bij wie het verzekerde risico zich voordoet, krachtens de zorgverzekering recht heeft op prestaties bestaande uit:<br>a. De zorg of de overige diensten waaraan hij behoefte heeft, of<br>b. Vergoeding van de kosten van deze zorg of overige diensten alsmede, desgevraagd, activiteiten gericht op het verkrijgen van deze zorg of diensten. |
| Instructie   | Mensen denken dat het contact met de reclassering verplicht is voor mensen zoals Martin. Maar het is eigenlijk een schijnverplichting. Reclassering is er volgens Dayde om te bepalen of de bijzondere voorwaarden worden nageleefd. De kerntaak van de reclassering is sanctioneren op bepaald ongewenst gedrag en recidive voorkomen. Wanneer een gereclasserde zich niet houdt aan de afspraken moeten ze dit melden bij de rechtbank. | De bevoegdheid is discretionair en er mag gebruik van gemaakt worden na een belangenafweging. Volgens de Awb wordt inwoner in de gelegenheid gesteld om een zienswijze af te geven.   |   |
| Instellingen | Politie, OM, Reclassering   | Gemeente, burgemeester  | Zorgaanbieder, Zorgverzekeraar.   |

## Interferenties Martin

Het probleem in de casus van Martin is niet dat er meerdere wetten dezelfde oplossing voorschrijven. Martin valt juist tussen allerlei regelingen en wettelijke regimes in als het gaat om een passende oplossing voor zijn vraag. Martin komt voornamelijk 3 wettelijke regimes tegen, die alle drie een andere doelstelling hebben en hem met een ander belang benaderen. Ten eerste is er de zorgverzekeringswet, die een zorgplicht voor Martin heeft om te voldoen aan zijn (uitgebreide) zorgvraag. Na een aantal incidenten met strafbare feiten, komt daar het strafrecht bij, wat reageert op zijn gedrag maar geen gehoor kan geven aan zijn zorgvraag. Ten derde is er het bestuursrecht wat de openbare orde moet handhaven. Het belang van dit wettelijke regime is het bewaken en handhaven van de openbare orde, en Martin verstoort die.

Het straf- en bestuursrecht zijn reactief op Martins gedrag maar pakken niet de problemen bij de oorzaak aan. Voor het zorgkader is Martin te agressief, maar het strafrechtkader waar hij dan in belandt kan hem niet de zorg bieden die hij nodig heeft. Toch wordt dit als symptoombestrijding ingezet

Professionals betrokken bij de casus stellen dat er in de regio niet echt een voorziening is waar zorg, verslaving in combinatie met agressie en/of criminaliteit goed gecombineerd opgevangen kan worden.

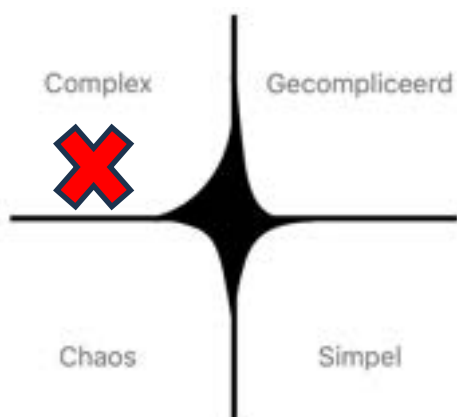
Door dit gebrek aan passende aanbod zijn er professionals van meer dan 10 instanties bij Martins casus betrokken, zonder dat een van hen een passende oplossing kan bieden.

De interferentieproblematiek in de casus van Martin typeren we als *implosie*.

## Duiding casus Martin a.d.h.v. Cynefin model Snowden

Martin heeft een bijzonder hoge zorgbehoefte, en vertoont crimineel gedrag van gemiddelde ernst. Zijn zorgbehoefte werd lang vervuld door GGZ-inzet, maar omdat zijn criminele gedrag en de overlast die hij veroorzaakt toeneemt, wordt hij daar uitgesloten. Een ISD-maatregel combineert de vragen naar zware zorg en reactie op zwaar crimineel gedrag combineert, maar daar kwalificeert Martin vanwege de (nog ontbrekende) ernst van zijn criminele gedrag niet voor. Het enige overblijvende alternatief is dat Martins zorgbehoefte wordt gelaten voor wat hij is, en Martin in detentie wordt geplaatst, maar dat is bijzonder ongeschikt.

Martins combinatie van zorg & criminaliteit & verslaving is geen passende zorg voor beschikbaar, terwijl er meer dan 10 organisaties bij hem betrokken zijn.



## Sturingsmechanismen casus Martin

| Casus Martin   |  |
|----------------|--|
| Wetten         | Er is voor Martin geen passend wettelijk kader: zijn zorgbehoefte werd beantwoord door inzet uit de Zvw, maar door zijn agressieve gedrag is hij daaruit gezet. In het strafrechtelijk kader hoort hij naar eigen zeggen en naar zeggen van zijn professionals, eigenlijk niet thuis, maar dat is de enige plek die om kan gaan met zijn criminele en agressieve gedrag. Daarnaast speelt het bestuursrecht mee, wat ingezet wordt met de taak om de openbare orde te handhaven. Deze drie wettelijke kaders hebben andere doelen en andere middelen om Martin respectievelijk te helpen, straffen of de buurt tegen Martin te beschermen. |
| Governance     | Veel professionals geven aan dat iedereen vooral naar elkaar wijst in deze casus, omdat niemand een écht passende oplossing voor de problematiek weet te bieden. Dit maakt echter dat Martin zonder oplossing en met escalerende problemen achterblijft. Niemand houdt toezicht op het geheel.<br><br>Niemand houdt toezicht op het geheel, of op het resultaat van deze gestapelde inzet of het gebrek daaraan.   |
| Geld           | Geld is niet een sterk sturende factor in deze casus, in de zin dat er ontzettend veel inzet is en die niet lijkt te worden gestuurd op basis van hoe duur het is. Wel zijn er volgens betrokken professionals meer opties om Martin hulp te bieden, maar worden die niet benut. Onder andere de reclassering had nog interventies kunnen doen. Zij zouden nog met een rapport komen, maar daar waren geen uren meer voor. “Ze hebben een x aantal uren per jaar om dat soort indicaties op te leveren en die uren waren al op in maart”, vertelt een betrokken professional.  |
| Accountability | Er is geen accountability op de uitkomst van de totale inzet: elke organisatie kijkt verkokerd naar of er in haar eigen domein rechtmatig is gehandeld. Zolang dat zo is, is er geen organisatie die Martin vrijwillig meer inzet gaat bieden, want Martin is heel moeilijk. Maar daarom blijft Martin achter zonder oplossing voor zijn escalerende problemen.  |
| Beleid         | Er is weinig tot geen beleid wat deze casus stuurt. De acties en interventies in deze casus worden gestuurd door uitvoeringsinstructies, niet door beleid.   |
| Mensen         | Hoewel de zorgaanbieder uit de Zvw een zorgplicht heeft, heeft Martin zich tegen de medewerkers van de GGZ-aanbieder zodanig agressief gedragen dat hij daar uitgesloten wordt van zorg.   |
| Modus Operandi | De modus operandi in deze casus is niet gesteld op leren, maar op uitvoeren, op pleisters plakken.   |

## Oplossingen voor Martin

### *Fixen*

In de casus van Martin is nodig dat er integraal gekeken wordt naar zijn behoefte en hoe het aanbod van inzet bij de instanties daarop antwoord kan geven. Er is nodig dat Martin niet van de ene naar de andere regeling geslingerd wordt, maar dat er resultaatgericht gekeken wordt naar wat hij nodig heeft. Het is bekend dat Martins gedrag verslechtert zodra hij geen medicatie en GGZ-zorg krijgt. Daarnaast is het duidelijk dat Martins strafbare en dreigende gedrag richting de buurt en zijn hulpverleners een veiligheidsinterventie nodig heeft. Een gezamenlijk plan om tot de beste oplossing voor Martin te komen, binnen de kaders van de toepasselijke wettelijke kaders.

### *Solven*

Het systeem in het algemeen zou meer integraal naar casus moeten kijken. Zolang niemand het resultaat van de totale inzet in een casus als indicatie van succes of als sturingsmechanisme beschouwt, houdt iedereen zich aan zijn eigen koker. We hebben inmiddels gezien dat het opereren vanuit kokers niet leidt tot sterke integrale oplossingen en dus zijn ontschotter aanpakken en financieringsmethoden nodig om casus zoals deze op te lossen.



## 4. Bevindingen, conclusies en handelingsalternatieven

### 4.1 Botsingen, vacuüms, implosies

In de analyse van de vijf casussen ontdekten we drie soorten interferenties die we hieronder zullen typeren als botsingen, vacuüms en implosies. Onze inschatting is dat er wellicht meer typeringen te duiden zijn bij een uitgebreider casusonderzoek, anderzijds verwachten we dat deze drie de meest voorkomende zijn.

#### 1. Botsingen

Zoals de titel al impliceert, botsen in sommige casussen, wetten en de daaruit vloeiende regelgeving(en) met elkaar. Dat zien we zowel op het niveau van mensbeeld, memorie, artikelen en werkinstructies. Concreet betekent dat, dat sprake is van wet- en regelgeving die elkaar tegenspreekt. Het is in die gevallen bijvoorbeeld niet duidelijk welke wet (of regel) voorgaat, waardoor de burger niet geholpen wordt, waar hulp juist wel nodig is.

#### 2. Vacuüms

We zien ook situaties waarin er complexiteit ontstaat doordat de vraag uit de praktijk beland in een zogenoemd vacuüm. Hierbij zijn wetten niet zozeer tegenstrijdig, maar is er juist sprake van het omgekeerde: vanuit meerdere wetten is het realiseren van een oplossing mogelijk. Het feit dat er vanuit meerdere regels voorzieningen mogelijk zijn, zorgt er alleen niet voor dat deze ook daadwerkelijk geregeld worden. Het tegenovergestelde gebeurt vaak. Het vacuüm dat ontstaat zorgt voor onduidelijkheid en het draagt eraan bij dat geen enkele betrokkene zich verantwoordelijk voelt voor de oplossing.

#### 3. Implosies

Naast botsingen en vacuüms zien we ook implosies: veel wetten die in een casus gelden, sluiten dan niet aan op de praktische situatie van individuele burgers. Vanuit verschillende kokers wordt geredeneerd hoe men in een bepaalde situatie behandeld dient te worden of waar men recht op heeft. Een integrale blik ontbreekt waardoor de vraag steeds via de burger van de ene naar de andere partij wordt geschoven. De enige die ervaart dat er iets niet goed gaat is de burger.

Publieke organisaties ervaren geen botsingen, vacuüms of implosies, de burger des te meer.

### 4.2 Data

Het IPW helpt huishoudens die met meerdere problemen kampen en daardoor vastzitten in bureaucratie. Dat doen we met behulp van een doorbraakplan. De data uit die doorbraakplannen kan dus in potentie iets zeggen over interferenties van wet- en regelgeving. Edoch, de data uit onze doorbraaktool- waarin we onze plannen verzamelen- geeft niet een volledig beeld van hoe vaak bepaalde interferenties voorkomen.

Dit komt voornamelijk doordat het plan geschreven wordt met de bedoeling de beoogde oplossing te legitimeren. De doorbraak wordt gelegitimeerd vanuit de wet of regel die de betreffende interventie ondersteunt, dus die zien we terug in onze data. We zien ook dat er zeer zelden uitzonderingen gemaakt

moeten worden op de wet, maar eerder op de manier van uitvoeren, een splitsing zoals eerder in dit document per casus geduid is. In de data wordt dus niet snel vastgelegd wanneer iets van de wet wel mag maar niet gebeurt, tenzij dat een onderdeel is van de weg naar of uitleg van de oplossing.

De situatie van het 'vacuüm' waar een doorbraak van de wet gewoon mag, maar niet gebeurt, is dus ook niet volledig terug te zien in onze data: de wet zit immers helemaal niet in de weg. Wel is er informatie over situaties waar er expliciete uitsluiting ontstaat in de wet die het meest toepasselijk is (bijvoorbeeld zoals in de casus van Sophie gebeurt binnen de Wlz) of wanneer juist de uitdaging van de casus is dat er geen enkel wettelijk kader écht toepasselijk is, waardoor iemand in de 'flipperkast' van wettelijke kaders terecht komt. Dit zien we bijvoorbeeld in de casus van Martin.

Onze inschatting is dat geen enkele instantie in Nederland deze data heeft. De non-take up van gezinnen die volgens de wet ingesloten moeten worden binnen de kaders van de wet, meten we immers niet structureel.

Op uitvoeringsniveau wordt immers geconcludeerd dat er een –voor wat beschikbare voorzieningen betreft- onoplosbaar probleem is. Daarnaast zijn op elk mens in Nederland ten alle tijde meerdere wetten tegelijkertijd van toepassing. Onze vraag richt zich op situaties waarbij de verschillende wetten die op een burger, gezin of object van toepassing zijn, leiden tot interferentieproblematiek: ongewenste uitkomsten van die interferentie. En onder andere door de verkokerde inrichting van het wettelijk systeem, waar verschillende wetten worden uitgevoerd door verschillende instanties of verschillende afdelingen bij dezelfde instantie, heeft niemand in Nederland hier het overzicht van voor hun burgers.

Om toch enigszins duiding te kunnen geven aan hoe vaak gesignaleerde typen interferentieproblematiek voorkomen, hebben we een steekproef onder 200 casussen gedaan. Deze scan geeft in geen enkele mate compleet uitsluitsel hoe vaak welke typen interferentieproblematiek voorkomen, maar kan helpen te duiden waar deze problematiek lijkt te ontstaan, en op welke manier.

### **QuickScan: 200 casussen**

Uit een eerste scan van deze casussen bleek dat in zo'n 20% van de gevallen de interferentie van wetten of regels een oplossing in de weg stond. Daarnaast leek dit in nog zo'n 10% van de casussen mogelijk aan de hand te zijn. Opvallend is dat een veelvoorkomende interferentie ontstaat door verordeningen die voorschrijven hoe een bepaalde wet in een gemeente uitgevoerd dient te worden, terwijl de wet waar die verordening op gebaseerd is, maatwerk en integrale benadering van het gezin voorschrijft. Dit leidt in de gevallen die we hebben bekeken vaak tot expliciete uitsluiting van voorzieningen op basis van verordeningen, terwijl de voorgeschreven insluiting onder bijvoorbeeld de Jeugdwet of de Zorgverzekeringswet niet benut wordt.

Zo nu en dan tellen we ook het 'vacuüm', waar in sommige gevallen tot 4 of 5 regelingen gebruikt zouden kunnen worden om een doorbraak te legitimeren, maar zonder het doorbraakplan, geen enkele instantie ook daadwerkelijk de interventie bekostigt.

Nog zeldzamer is de situatie waarbij iemand expliciet uitgesloten wordt van meerdere regelingen of voorzieningen omdat de wet dat voorschrijft, of omdat de meest passende inzet eigenlijk niet bestaat en dus niet geregeld kan worden. In deze gevallen wordt er ofwel geen inzet ingezet, en bestaat de doorbraak uit het regelen van die inzet, ofwel moet er een hardheidsclausule aangesproken of een uitzondering

gemaakt worden. In deze eerste scan lijkt deze situatie echter zeer weinig voor te komen.

Opnieuw zien we in de casussen die in de eerste scan zaten regelmatig dat de werkelijke knelpunten niet spelen op het niveau van de wet. Zoals benoemd, van het geheel van wetten, mag vrijwel alles. De wet schrijft vaak zelfs maatwerk en integrale behandeling van een gezin voor.

### 4.3 Conclusies en handelingsperspectieven

Het doel van dit onderzoek was een verkennend beeld te schetsen betreffende interferentie van regels en wetten. Dat onderzochten we omdat we veronderstellen dat bij het ontwerp van wet- en regelgeving vaak geen rekening wordt gehouden met andere wetten of in hoeverre ze in de praktijk met elkaar kunnen interfereren.

Het systeem van wet- en regelgeving is echter meer dan de som der delen en het systeem heeft emergente eigenschappen. Dit betekent dat het systeem, eigenschappen ontwikkelt die niet altijd terug te voeren zijn op de eigenschappen van de verschillende individuele delen, zoals bijvoorbeeld een wet of een werkinstructie. De interactie tussen alle componenten zorgt echter weer voor het ontstaan van nieuwe eigenschappen. In de praktijk ontstaat dan een andere dynamiek dan de wetgever in theorie veronderstelt. Op dit moment beoordelen wetgevers alleen de losse componenten in het systeem van wet- en regelgeving o.a. op uitvoerbaarheid, waarbij een beschouwing van het gehele systeem ontbreekt. Het systeem heeft, zo blijkt uit onze ervaring met casuïstiek, regelmatig te weinig zicht op nieuwe eigenschappen die zijn ontstaan door de interactie van individuele componenten.

In dit hoofdstuk stellen we een aantal oplossingsroutes voor om beter zicht te krijgen op deze interacties. Om hierbij gelijk af te trappen met de ontnuchterende boodschap dat het systeem in al zijn complexiteit wellicht nooit in zijn geheel is te overzien. Dit gegeven lichten we verder toe in onderstaande paragraaf waarna we behandelen hoe problematische interferentie zoveel mogelijk voorkomen zou kunnen worden, en hoe het systeem zou kunnen handelen zodra er problematische interferentie wordt geconstateerd.

#### 4.3.1. Het systeem leren om te gaan met complexiteit

Het is niet nodig om het systeem van wet- en regelgeving in zijn geheel te overzien. Het is wel nodig te accepteren dat het complex is. De leefwereld van burgers is namelijk weerbarstig en deze bestaat uit een oneindige mogelijkheid aan variaties van situaties die overwegend onvoorspelbaar zijn. Om die reden lukt het nooit om aan de voorkant, bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving, sluitend vast te stellen in hoeverre mogelijke interferentie ontstaat. Daarbij komt ook het gegeven dat we veel potentiële interferenties nog niet eens kennen. De uitwerking en impact van een geordend systeem kun je vooraf top down uitdenken. Wanneer je echter accepteert dat het systeem complex is, dan weet je dat de impact (causaliteit) context gebonden is en alleen achteraf te reproduceren. Kortom: als een nieuwe wet in de praktijk landt, zie je pas waar die wet raakt een andere sturingsinstrumenten en andere wetten.

Het is dus van belang het systeem te leren om te gaan met die complexiteit. Te accepteren dat deze er is en er altijd zal zijn. Wanneer je complexiteit ziet als een gegeven dan kun je ernaar handelen. Als wetgevers zich hiervan bewust zijn, kunnen ze er alles aan doen om wet- en regelgeving zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de weerbarstigheid van de uitvoering en de situatie van individuele burgers.

## Een verkenning naar interferentieproblematiek

Dit vraagt een lerend systeem waarin een continu discours plaatsvindt waarbij reflectie centraal staat, en niet zozeer de theoretische reductie van die complexiteit. Op die manier leert het systeem hoe het steeds beter om kan gaan met complexiteit en kan het zichzelf gaandeweg verbeteren. Dit gaat niet vanzelf. Het faciliteren van het leren moet je organiseren en hiervoor is heuristisch nodig: een manier van onderzoeken en kennis verzamelen. We hebben in dit stuk een aanzet gedaan tot het ontwikkelen van dit soort heuristisch om (potentiële) interferentie te onderzoeken. Zo kunnen de analyseschema's die we ontwikkelden en toepasten bijdragen aan het opsporen en duiden van interferentie.

Door interferentie te herkennen en te erkennen wordt het reactieve beheersingsdiscours inzichtelijk dat het huidige systeem kenmerkt. Om te komen tot een lerend systeem met een proactief dienstverleningsdiscours stellen we een aantal handelingsalternatieven voor.

Deze handelingsalternatieven hebben we ingedeeld in *fixen* en *solven*. Dezelfde indeling hebben we ook gehanteerd bij de analyse van de verschillende casussen. Waarbij *fixen* vooral is gericht op een specifieke casus en het snel realiseren van een oplossing of doorbraak. De handelingsalternatieven bij *solven* vragen juist een verandering op systeemniveau en kunnen beschouwd worden als een meer structurele oplossing die voor iedereen geldt.

In onderstaand schema beschrijven we hoe deze handelingsalternatieven er per casus uit kunnen zien.

|                       | <i>Fixen</i>   | <i>Solven</i>  |
|-----------------------|--|--|
| Casus Kevin en Pieter | Maatwerkoplossing regelen: verdelen van kosten, op basis van de baten van de verschillende financiers.           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Afwegingskader voor bepalen hiërarchie van verschillende belangen.</li> <li>- Integrale aanpak door partijen aan de voorkant te betrekken.</li> <li>- Individueel Right to Challenge invoeren.</li> </ul> |
| Casus Dennis          | Bestaanszekerheid vergroten (schulden voorkomen, woning, opleiding) via maatwerkoplossing                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veiligheidsketen (repressief) en sociaal domein (proactief) beter integreren.</li> </ul>  |
| Casus Mirjam          | Maatwerk leveren en gewenste stoel laten vergoeden door het UWW.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Afwegingskader met daarin perspectief van burger (impact van besluit duidelijk maken)</li> <li>- Integrale aanpak</li> </ul>  |
| Casus Sophie          | Maatwerk oplossing realiseren door huisje in tuin te betalen vanuit de Jeugdwet (wet die de meeste ruimte biedt) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Integrale beoordeling van vraag en afstemmen aanbod</li> <li>- Individueel Right to Challenge</li> </ul>  |
| Casus Martin          | Maatwerk leveren door gewenste ondersteuning (bemoeizorg) in te huren  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Integrale aanpak</li> <li>- Individueel Right to Challenge.</li> </ul>  |

### Fixen

Voor het ontwikkelen van een lerend systeem is het van belang om in de uitvoering ruimte te bieden aan het realiseren van fixes. Fixen heeft het karakter van 'pleisters plakken' en gebeurt vaak als de situatie of de casus al is geëscaleerd. Dit maakt dat fixen vaak veel tijd en energie en frustratie kost, vooral voor de burger. Daarnaast kost het professionals veel overredingskracht, tijd en energie, omdat er geen vaste processen voor zijn. Wanneer er in de uitvoering ruimte wordt gecreëerd voor het sneller interveniëren

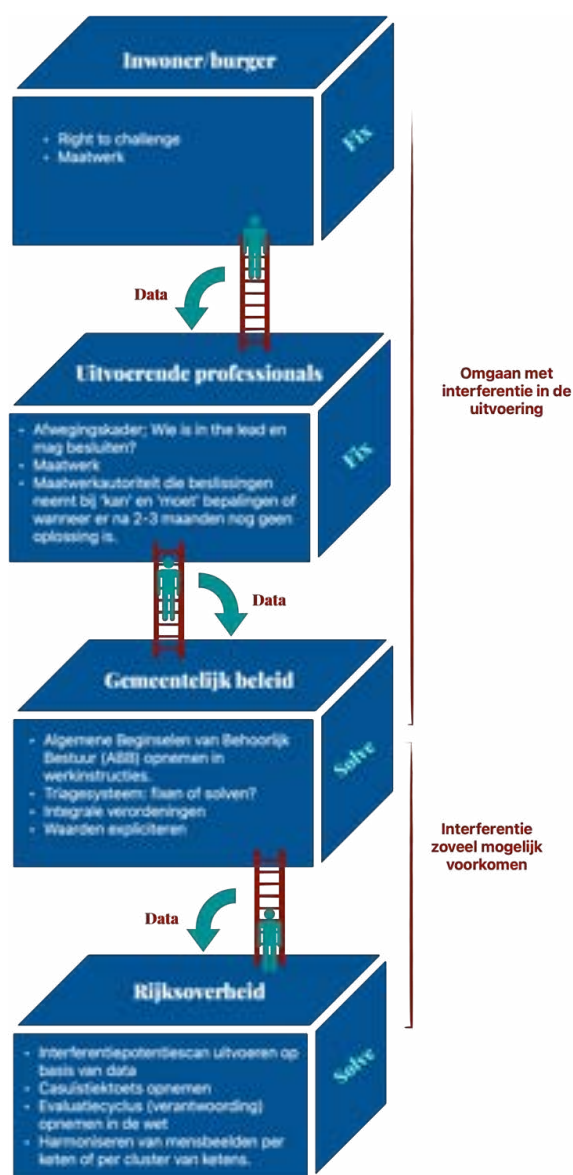
bij interferentie kunnen we individuele situaties sneller fixen. Door vervolgens data te verzamelen over die fixes zorgen we voor input waarvan het systeem kan leren en zo kan komen tot duurzame solves.

## Solven

Solven heeft vooral te maken met het voorkomen dat interferenties ertoe leiden dat burgers (en professionals) in de knel komen. Solven betekent dat we het zo organiseren dat wetten weer instrumenten worden waar we mensen met verschillende problemen beter mee kunnen helpen; 'Rules are tools'.

Solven betekent niet dat 'het hele systeem' op de schop moet. Het betekent dat we een structurele oplossing bedenken voor burgers en professionals die vast komen te zitten tussen verschillende wet- en regelgeving. Een solve is additioneel in plaats van vervangend.

In onderstaande illustratie hebben we de handelingsalternatieven ingedeeld op de verschillende niveaus van betrokkenheid en getracht de interactie en het beoogde leren van het systeem inzichtelijk te maken. Vanaf paragraaf 4.3.2. concretiseren we deze handelingsalternatieven verder.



Figuur 3: Een lerend systeem

### 4.3.2. Interferentie zo veel mogelijk voorkomen

Zoals eerder gesteld is het waarschijnlijk onmogelijk om het ontstaan van interferentie volledig te ondervangen bij het opstellen van wet- en regelgeving. Pas in de praktijk zullen interferenties voorkomen. We kunnen interferentie echter wel zo veel mogelijk voorkomen. Bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving kunnen we onderzoeken hoe groot de interferentiepotentie van een nieuwe wet of regel is in interactie met de rest van het systeem. Hiervoor is goede dataverzameling nodig die gericht is op het verzamelen van data over waar en in welke mate interferentie voorkomt in de uitvoering van de wet.

Door data te verzamelen met betrekking tot de waarschijnlijkheid m.b.t. het voorkomen van interferentie en de impact die het heeft op de burger, kun je de interferentiepotentie van een nieuwe wet voor een bepaalde groep burgers bepalen. Doordat je die groep burgers kan specificeren kun je standaard maatwerk ontwerpen als interventie bij interferentie.

#### Data als hulpmiddel ter voorkoming van problematische interferentie

Om een lerend systeem in te richten, is er data nodig die input geeft aan het leren. Data die inzicht geeft over hoe iets gefixt moet worden of waar een structurele solve nodig is. Ook voor het (her)schrijven van wetten zijn inzichten uit data onmisbaar. Reflectie op de manier waarop verschillende wetten en hun sturingsinstrumenten interfereren in casuïstiek is het startpunt voor het ontwikkelen van beter afgestemde wet- en regelgeving.

Eerder hebben we de aanbeveling gedaan om toe te bewegen naar een lerend systeem waarin een continu discours plaatsvindt rondom reflectie op casuïstiek en uitvoering. Om dit te bewerkstelligen is beter gebruik van data onmisbaar. Belangrijk om hierbij te benoemen is dat data een breed begrip is. Het kan de vorm aannemen van CBS-microdata, maar ook transcripten van interviews, of een verzameling van de behandelde klachten en de eigenschappen daarvan. Zowel landelijk als structureel wordt er op dit moment zeer weinig tot niks aan data bijgehouden rondom dit thema. Dit vraagt een nieuwe manier van kijken naar de data en informatie die wel al bestaat. Daarbij zal data opgehaald uit casuïstiek en ervaring uit de praktijk een waardevolle bron zijn. Concreet zien wij daarvoor op dit moment onderstaande vindplaatsen.

#### Maak gebruik van de informatie die er al is

- Op veel plekken in de uitvoering wordt al maatwerk ingezet om ongewenste effecten van beleid tegen te gaan. Zo ook om ongewenste effecten van interferentie van regels tegen te gaan. Succesvol maatwerk kan gezien worden als een fix voor een casus: een incidentele oplossing om de mogelijk problematische uitkomst van de interferentie van de toepasselijke regels tegen te gaan. Inzicht in welke oplossingen er op basis van uitzonderingen, hardheidsclausules of anderszins maatwerk tot stand zijn gekomen in cases met interferentieproblematiek, zijn daarom een vindplaats voor de fixes die nodig bleken.
- Een andere vindplaats voor casuïstiek over waar problematische uitkomsten door interferentie van regels ontstaan, zijn de diverse klachten-, bezwaar- en beroepsprocedures waar een burger zich tot kan wenden. Zodra het systeem door interferentieproblematiek ongewenste uitkomsten produceert zullen niet alle, maar wel sommige burgers zich wenden tot de lokale of landelijke Ombudsman of bijvoorbeeld instituten als het IPW. Hetzelfde geldt voor de afdelingen bezwaar en

beroep van rijks uitvoeringsinstellingen, sociale diensten en zorgaanbieders of bijvoorbeeld woningbouwcorporaties. Ook deze casuïstiek kan een indicatie zijn van een situatie waar een fix nodig is.

- Ten derde moet de kennis van uitvoerende professionals niet worden onderschat. Vaak zien zij ongewenste uitkomsten door interferentieproblematiek ontstaan, ook als er te weinig handelingsperspectief is (door de regels of andere sturingsmechanismen) om anders te handelen. Dit creëert een kans om laagdrempelige raadpleging in te richten ten behoeve van het opsporen van situaties die leiden tot interferentieproblematiek.

### Nieuwe manieren van dataverzameling

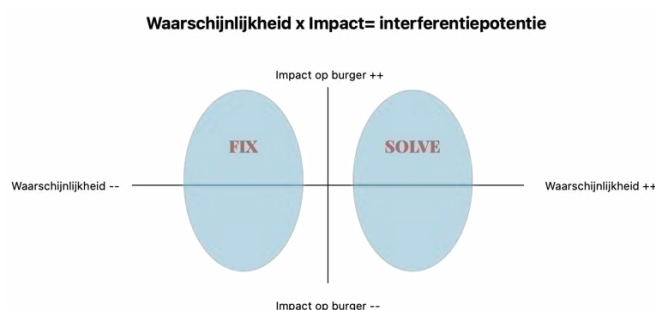
In eerste instantie kunnen deze bronnen aangewend worden als het gaat om het vinden van situaties waar wordt of moet worden gefixt. Maar waar rook is, is vuur. Als er voor vergelijkbare situaties vaker een fix wordt ingezet of gevraagd, is dat een indicatie dat er mogelijk een solve nodig is. Wanneer de stapel met overeenkomende problematische interferentie groeit, kan één van de hieronder genoemde solves ingezet worden om het systeem structureel te verbeteren. Dit kan zowel op lokaal niveau (bijvoorbeeld een potje met ontschot geld voor maatwerk in cases die tussen de Wmo en Wlz vallen) of op het niveau van de Rijksoverheid (bijvoorbeeld het aanpassen van de Participatiewet). Na het implementeren van de solve is een nieuwe reflectie rondom casuïstiek, klachten en de ervaringen van professionals, wederom nodig om de terugkoppeling van casuïstiek en uitvoering naar bestuur en beleid in stand te houden.

Op dit moment wordt er nergens bijgehouden welke interferentieproblematiek er in welke mate bij welke groepen voorkomt. Professionals zullen dit in zekere mate weten voor hun eigen caseload, maar op systeemniveau wordt de frequentie waarin deze problematiek voorkomt niet getoetst. Ook bestaat er geen reflectie op basis van casuïstiek bij het ontwerpen of aanpassen van (nieuwe) wetten. Het is dus nodig om zowel bij het tegenkomen van complexiteit in de uitvoering, als bij ontwerpen van nieuw beleid inzichten op te halen over fixes uit de casuïstiek. Daarna is het zaak dit te kwantificeren. Voor een lerend systeem is er reflectie nodig over de vragen 'wat wordt er gefixt?' 'Wanneer?' En 'hoe vaak?' 'Welke trends zijn in die data te vinden?' Die reflectie moet plaatsvinden op uitvoerend, beleids- en bestuurlijk niveau, omdat op elk niveau beslissingen worden genomen die gevolgen hebben voor de uitvoering van wetten en regels en de behandeling van burgers. En precies die data kan dan ingezet worden om te solven: zowel als een antwoord op structureel nodige fixes, als bij het ontwerpen van nieuw beleid.

### 4.3.3. Handelingsalternatieven m.b.t. het voorkomen van interferentie

Het zoveel mogelijk voorkomen van interferentie in de uitvoering begint bij het ontwerp van wet- en regelgeving opgesteld door de Rijksoverheid. Als potentiële solves zie we daartoe onderstaande handelingsalternatieven;

- Het opnemen van een *interferentiepotentiescan* bij het ontwerp van een nieuwe wet. Interferentiepotentie zien we als de schade die interferentie tot gevolg kan hebben in een casus en de waarschijnlijkheid dat dit vaker voorkomt. Door dataverzameling over benodigde fixes in de uitvoering kunnen we de mate van impact op de burger en de mate van waarschijnlijkheid kwantificeren en krijgen we zicht op waar een solve (aanpassing van de wet) nodig is.



Figuur 4: Interferentiepotentie.

Grote impact op de burger én grote waarschijnlijkheid, of kans dat het voorkomt, leidt tot grote interferentiepotentie, en dient over het algemeen met urgentie opgelost te worden. Los van de impact, vragen situaties met een lage waarschijnlijkheid over het algemeen om een fix, en situaties met een hoge waarschijnlijkheid om een solve.

Voorbeeld interferentiepotentie:

In de eerder behandelde casus van Sophie liep de oplossing stuk op een situatie, die niet uniek is: de oplossing kon zowel gelegitimeerd worden door de mag-bepaling in de Jeugdwet, als de mag-bepaling in de Wmo. Het ging immers om een woningaanpassing, ten behoeve van de leefomgeving van het kind. De oplossing kwam niet voor elkaar, omdat beide afdelingen naar elkaar wezen. Dit leidde tot een situatie met grote impact op de burger, want de oplossing bleef steken. Daarnaast is het aannemelijk dat dit een situatie is die in significante aantallen voorkomt in Nederland. Hier is dus hoge interferentiepotentie. Deze situatie zou met veel urgentie opgelost moeten worden. Daarnaast is het een situatie die bij veel mensen kan leiden tot een ongewenste uitkomst van het systeem. Hier is dus een solve nodig.

- Het invoeren van een *casuïstiektoets* bij het opstellen van een nieuwe wet. We stellen voor om naast de uitvoeringstoets een casuïstiektoets op te nemen bij het ontwerp van een nieuwe wet. Middels deze toets kan er vooraf worden getoetst welke gevolgen de nieuwe wet, in interactie met het gehele systeem van wet- en regelgeving, vermoedelijk kan hebben. Dit vanuit het gegeven dat interferentie altijd in potentie aanwezig is en door een combinatie van bepaalde problemen kan worden getriggerd. Door bij het ontwerp van een wet de theorie te toetsen aan de praktijk kun je mogelijke interferentie opsporen en hierop interveniëren. Een soortgelijk analyseschema zoals in dit onderzoek gebruikt voor het duiden van interferentie in een casus, kan hierbij wellicht houvast geven.
- *Evaluatie* van (potentiële) interferentie een jaar na de ingang van de nieuwe wet opnemen. Om dat wet – en regelgeving geen statisch geheel is doen we de aanbeveling om in nieuwe wetten op te nemen dat een jaar na ingang van een nieuwe wet geëvalueerd wordt of en waar er interferentie optreedt. Deze toets kan bijvoorbeeld uitgevoerd worden door de Algemene



Rekenkamer die effectiviteit van beleid toetst. Of door de Ombudsman, die aan de hand van casuïstiek beleid toetst. De kern is dat het een evaluatie betreft vanuit het perspectief van de uitvoerders van de wet, en mogelijk ook de burgers die ermee te maken krijgen.

- *Harmoniseren* van mensbeelden per keten of per cluster van ketens. Interferentieproblematiek ontstaat ook door de vertaling van de wet naar instructie- en vervolgens naar uitvoeringsniveau. Op elk niveau vindt een interpretatie plaats van het voorgaande. Hierbij spelen collectieve en individuele waarden een rol. Dit begint al bij het mensbeeld van waaruit een bepaalde wet wordt opgesteld wat leidend is voor de uitvoering van de wet. Zoals ook blijkt onze analyse kunnen de mensbeelden van waaruit wetten zijn opgesteld ook behoorlijk botsen. Wetten zijn onderdeel van een bepaalde keten of een bepaald domein. Het harmoniseren van de mensbeelden van wetten per keten kan wellicht al veel interferentie in de praktijk voorkomen.

### 4.3.4. Handelingsalternatieven m.b.t. de uitvoering van de wet

Het voorkomen van interferentie is een illusie, gezien de weerbarstigheid en onvoorspelbaarheid van de praktijk. Wat wel valt te voorkomen is het feit dat burgers in de knel komen door de gevolgen ervan. Dit kan door in het systeem ruimte te organiseren om snel te interveniëren bij interferentie. Het monitoren van deze interventies door dataverzameling geeft het systeem input om steeds beter te leren om te gaan met interferentie. In onderstaande paragraaf schetsen we een aantal handelingsalternatieven die per niveau van betrokkenheid houvast kunnen bieden bij het interveniëren en het leren.

#### Fixen op het niveau van de burger

- *Right to challenge*: De Wmo kent een zogenaamd Right To Challenge. Groepen burgers mogen een plan maken om een maatschappelijk probleem op te lossen dat tot het Wmo domein behoort. Eenzelfde gedachte zou je kunnen toepassen op vastgelopen casuïstiek van individuele burgers. Mensen mogen een oplossing voor hun eigen interferentieprobleem ontwikkelen, en krijgen dan het recht om dat een jaar uit te proberen bijvoorbeeld.
- *Maatwerk*: De inwoner kan – al dan niet gewapend met een plan – een beroep doen op maatwerk. De wetten en regels passen bij de behoeftes van 80% van de bevolking, maar voor de resterende 20% met meerdere hulpvragen moet verder gekeken worden naar wat er van de wet aan hulp geboden kan worden.

#### Fixen op het niveau van de uitvoerende professionals

- *Het inrichten van een triagesysteem* zodat een interferentiecasijs snel gefixt kan worden. Verschillende instellingen werken langs elkaar heen. Vaststellen wie bij welk type casuïstiek in de lead is en mag besluiten kan dan helpen. Een goed triage systeem is daarvoor belangrijk. Momenteel bestaat dat niet.
- *Maatwerk* door professionals tools geven waarmee ze kunnen afwijken van de norm wanneer dat nodig is.

- Het inrichten van een landelijke *Maatwerkautoriteit* die beslissingen neemt wanneer er in een casus sprake is van interferentie door 'kan' en 'moet' bepalingen of wanneer een oplossing meer dan 2-3 maanden op zich laat wachten.  
Om het te 'solven' zou je ook een hiërarchie kunnen vaststellen met betrekking tot de 'kan' - en 'moet' - bepalingen in de wetten. Bijvoorbeeld; twee keer 'kan' wordt moet. Een concreet afwegingskader om een ordening te maken qua zwaarte van wet- en regelgeving kan hierbij helpen.

### Solven op het niveau van gemeentelijk beleid

- Opnemen van de *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* in werkinstructies.  
In de praktijk spelen werkinstructies een belangrijke rol. Die zijn zelden afgestemd. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen daar een belangrijke rol in spelen. We zien de verschillende beginselen echter zelden terug in de werkinstructies. Het evenredigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel kunnen professionals erop wijzen dat het behoorlijk moet zijn wat ze doen. Dat 'dwingt' tot breder kijken en afwegen. Deze beginselen zijn passief geschreven wat betekent dat ze altijd gelden maar deze niet direct getoetst worden in de uitvoering. Echter kunnen deze beginselen wel houvast bieden wanneer er sprake lijkt te zijn van interferentieproblematiek. Een oplossing zou kunnen zijn om in werkinstructies te concretiseren dat en op welke manier een beslissing pro-actief getoetst moet worden aan de ABBB.
- *Triage*: wanneer fixen, wanneer solven?  
Zodra een interferentie is opgespoord, is het zaak om te bedenken of er een fix of een solve nodig is. Wanneer is een probleem structureel, wanneer incidenteel? En op welk niveau is een fix of een solve nodig? In andere woorden, het inrichten van beleid rondom het maken van structureel maatwerk, waar nodig.
- *Het opstellen van integrale verordeningen*.  
Integrale verordeningen kunnen soelaas bieden op lokaal niveau (de VNG heeft al een integrale verordening sociaal domein geformuleerd). Een gemeente die al werkt met een integrale verordening sociaal domein geeft aan dat er hierdoor minder botsingen zijn door opdrachten die voortkomen uit verschillende wet- en regelgeving.
- *Waarden expliciteren*  
Hoewel het mensbeeld wat leidend is voor de uitvoering van een wet vooraf wordt vastgesteld, bepalen gemeenten hoe hier concreet invulling aan wordt gegeven. Dit beleid wordt ingevuld door de gemeente op basis van die wet, maar ook onder invloed van bepalende sturingsinstrumenten én hun eigen waarden. Hierdoor wordt een nieuwe afweging gemaakt die kan afwijken van de bedoeling van de wet.

Ter verdieping van deze bevinding zijn we op zoek gegaan naar een vrij op te vragen werkinstructie (regelgeving, beleid en werkinstructies Werk en Inkomen, gemeente Amsterdam) en hebben deze getoetst aan de bovenliggende wet (Participatiewet). De uitwerking hiervan is te vinden in bijlage 1. Uit deze scan blijkt dat de uit de wet

voortvloeiende lokale verordeningen, beleidsregels en werkinstructies niet per definitie interfereren met de wet waaruit deze voortvloeien. Interferentie lijkt wel te ontstaan wanneer een vraagstuk niet enkel vanuit één wetsgebied beantwoord kan worden. We hebben ook kunnen vaststellen dat sturingsmechanismen, zowel materiele als immateriële, een grote rol spelen binnen alle lagen van het gemeentelijk apparaat, waardoor het oplossen van interferenties -en daarmee het leveren van maatwerk - bemoeilijkt wordt.

Als oplossing en input voor het discours rondom de bedoeling en de uitwerking van een wet is het zinvol waarden te expliciteren. In de memorie van toelichting van een wet staat deze meestal, al is het soms omslachtig, beschreven. Hierdoor wordt de bedoeling van de wet aan de voorkant bepaald. In de vertaling van de wet naar regelgeving worden bepaalde waarden en/of afwegingen (bv. invloed van sturingsinstrumenten) vooral impliciet verweven. Vervolgens moeten professionals hier uitvoering aan geven en maken zij, vooral in de gevallen waarin maatwerk vereist is, opnieuw een afweging. Om interferentie te voorkomen kan het gesprek over en het expliciteren van waarden zinvol zijn. Op gemeentelijk niveau kan het helpen uitvoering te geven aan de verschillende waarden, als voorafgaand aan het opstellen van een verordening de bepalende waarden en de invloed van sturingsmechanismen expliciet zijn. Dit kan bijvoorbeeld door een moreel beraad of een lijstje van 10 vragen (commissie van sociaal domein) die je als raadslid kan stellen als je interferentie interessant vindt.

### 4.3.5. Sturingsinstrumenten

Naast handelingsalternatieven voor interfererende wet- en regelgeving zien we ook een aantal oplossingen voor andere sturingsinstrumenten waar wetten mee interfereren.

#### *Financiering: bureaucratievrij geld*

Vaak zitten niet zozeer regels in de weg, maar veel verschillende financieringsvormen. Wie kijkt vanuit een wet, kijk vaak ook vanuit een budget. Dat komt omdat wetten vaak gekoppeld zijn aan budgetten in begrotingen. Al die begrotingen kennen verschillende verantwoordingseisen, audits en controllers. De zogenaamde verantwoordingsbureaucratie is vaak een verklaring voor mensen die vastlopen. Vanuit welk 'potje' gaan we iets betalen? Wat is voorliggend? Voor een probleem zijn vaak veel verschillende potjes beschikbaar. In de praktijk vindt het gesprek daarover ontelbare keren plaats. In wijkteams, in casuïstiek overleggen, tussen verzekeraars en gemeenten. Tussen sociale diensten en het UWV. Terwijl het vaak dezelfde burger is die het geld als premiebetaler of belastingbetaler bij elkaar brengt. Het ontschotten van budgetten kan helpen. Een fonds per stad, per wijk, per domein waaruit oplossingen betaald kunnen worden als er meerdere budgetten beschikbaar zijn kan helpen. Dat klinkt paradoxaal, en dat is het ook. Het is niet het gebrek aan geld dat in de weg zit, maar de hoeveelheid aan verschillende financieringsvormen. Een bureaucratievrij fonds, gefinancierd vanuit een percentage per financieringsvorm, zou veel kunnen helpen. Mits dat budget snel toegankelijk is voor professionals en burgers.

#### *Accountability: outcome sturing*

We zien veel interferenties niet. En we zien dus ook niet wat het effect daarvan is op de samenleving. Dat komt ook omdat we in het sociale domein vooral input data verzamelen. Overheden en zorgaanbieders

leggen verantwoording af op basis van het aantal trajecten dat ze geleverd hebben. Of het aantal uitkeringen dat ze verstrekt hebben. Het aantal ondertoezichtstellingen, gesprekken of schuldhulpverleningstrajecten. Niet zozeer op het effect daarvan. Verantwoording vindt plaats op basis van de output, niet op basis van de outcome: wat is het effect van al die behandelingen en trajecten? Daar komt bij dat verantwoording plaatsvindt op individueel niveau. Niet op basis van het effect voor een wijk, een buurt, een stad, een flat. Eigenlijk weten we niet goed wat het effect is van alle interventies voor de samenleving. Als we meer naar het effect kijken, in plaats van naar de activiteit, zal de remmende werking van interventies sneller zichtbaar worden als verklarende variabele.

### **Governance: *betrek de burger***

Burgers hebben nauwelijks een plek aan tafel bij nieuw beleid. Bij nieuwe oplossingen voor problemen waar ze mee kampen. Ze kunnen inspreken, klagen, in bezwaar gaan, maar niet structureel mee ontwerpen. Daardoor blijft hun ervaring onderbelicht. Bewoners vragen naar hun ideeën voor opvoedproblematiek, armoede, werk, schulden, kan veel helpen. Om interferenties boven tafel te krijgen en om er een solve voor te bedenken.

### **Beleid: *lange termijn***

Hoe kunnen we in deze wijk kindermishandeling halveren? Hoe kunnen we de mentale gezondheid verbeteren? Hoe zorgen we dat over vijf jaar iedereen die kan werken weer werkt? Veel beleid landt in de uitvoering in korte termijn trajecten. Dienstverlening wordt voor een jaar ingekocht. Of voor twee jaar. Maar om effect te bereiken is een langere termijn nodig. Het nationaal programma in Rotterdam Zuid is een mooi voorbeeld. Daar proberen verschillende maatschappelijke partners in 20 jaar iets te bereiken. Korter termijn denken versterkt interferenties. Lange termijn denken en doen biedt mogelijkheden om ze op te sporen en te verhelpen.

### **Mensen: *eigenaar van oplossingen***

Mensen worden vaak gezien als object van beleid. Ze kunnen ook eigenaar van problemen en oplossingen zijn. Mensen zien als eerste interferenties. Door ze als medeontwikkelaar van oplossingen te zien, komen interferenties sneller boven tafel.

### **Modus: *Leren naast uitvoeren***

Veel organisaties zien zichzelf als uitvoeringsorganisatie in plaats van een lerende organisatie of een ontwikkelorganisatie. Het laatste is nodig om ook echt van de praktijk te leren en op zo'n manier interferenties gaandeweg weg te werken. Een leeragenda per uitvoeringsorganisatie kan daarbij helpen.

## **4.4. Hoe verder?**

In dit rapport hebben we onze verkenning geschetst betreffende interferentie in vijf casussen en welke conclusies we hieraan verbinden. De voorgestelde handelingsalternatieven geven richting aan het denken in oplossingen, maar werken wat ons betreft alleen wanneer deze gezamenlijk geoperationaliseerd worden met betrokkenen op elk niveau. Van het ontwerp van wet- en regelgeving tot de burger die zijn eigen maatwerkplan opstelt.

## Bijlage I

### Conclusie Analyse Regelgeving, Beleid en Werkinstructies W&I - Amsterdam versus Participatiewet en invloed van sturingsmechanismen op de uitvoering.

Het IPW heeft onderzocht of er interferentie ontstaat wanneer de Participatiewet geduid wordt in lokale regelgeving, beleid en werkinstructies (hierna Beleid) aangaande de uitvoering van de Participatiewet.

Een eerste analyse toont aan dat er geen expliciete interferentie ontstaat. Het is duidelijk dat Beleid op lokaal niveau een nadere uitwerking is van de bovenliggende wet; zo is de hiërarchie van wet- en regelgeving in Nederland georganiseerd. Als hier interferentie ontstaat tussen lokaal en landelijk binnen 1 wetsgebied, dan geldt dat hetgeen in de wet bepaald is voorgaat; Beleid is dan niet per definitie buitenwettelijk maar simpelweg meer gekaderd en waar het nodig is kan het beleid relatief gemakkelijk aangepast worden.

Zo schrijft het Beleid voor dat er integraal gewerkt dient te worden. Dit komt tot uiting in de toelichting van art 1.5 van de Re-integratieverordening Participatiewet Amsterdam: *“...voor maximale re-integratie op de arbeidsmarkt zijn niet alleen trajecten nodig die hierop zijn gericht. Ook andere instrumenten kunnen hieraan bijdragen, zoals schuldhulpverlening, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg...”*. Het is heel goed mogelijk dat dit voor interferentie kan zorgen. We zien in de casuïstiek analyse van onze verkenning dat het complexer wordt wanneer er meer partijen betrokken raken, waarbij alle betrokken uitvoerders vanuit hun eigen wetgeving (en daaruit voortvloeiend beleid) redeneren en handelen.

Binnen het Cynefin model van Snowden kunnen we, voor deze gemeente, het lokaal toepasbaar maken van de Participatiewet - en dit vervolgens uitvoeren - als simpel kwalificeren. De werkinstructies zijn voor de uitvoerders makkelijk terug te vinden en geven helder aan wat de te nemen stappen zijn.

In een tweede analyse onderzocht het IPW welke sturingsmechanismen er gevonden konden worden binnen bovengenoemd Beleid. We kwalificeren een sturingsmechanisme dat daadwerkelijk in het Beleid genoemd wordt als ‘materieel’, wordt het sturingsmechanisme niet genoemd in het beleid kwalificeren we het als immaterieel.

Dat er Beleid is toont aan dat het sturingsmechanisme Wetten actief is, immers Beleid vloeit voort uit de wetgeving. Het bestaan van werkinstructies zegt ons iets over het sturingsmechanisme Governance; beslissingen worden door de uitvoerders genomen op basis van de werkinstructies. Deze werkinstructies geven ruimte voor maatwerk en integraal werken; de beoordeling of maatwerk nodig is en of er noodzaak is integraal te werken (en wat dat vervolgens is) ligt bij de uitvoerder. Het immateriële sturingsmechanisme Mens kan hier van invloed zijn, immers beslissingen kunnen worden beïnvloed door diverse factoren, zoals ethische overwegingen, de druk van belanghebbenden, professionele normen, en de interpretatie van bestaand beleid. Het vermogen om risico's te evalueren, de context te begrijpen en de potentiële gevolgen van het maken van een uitzondering te beoordelen, speelt een centrale rol in dit proces.

Het sturingsmechanisme Geld speelt ook een rol: De Re-integratieverordening Participatiewet Amsterdam Art 1.5.2, stelt dat het plan voor de inkoop van benodigde re-integratietrajecten binnen het beschikbare budget moeten vallen. Niet een bijzondere bepaling, immers wanneer een gemeente structureel het budget overschrijdt kan dit gevolgen hebben voor deze gemeente, zoals vastgelegd in de Provinciewet (art 121a) en de Wet Arhi. Hieruit volgt dat de immateriële sturingsmechanismen Governance en Accountability ook een rol spelen en wellicht ook het sturingsmechanisme Mens; de politieke samenstelling van het bestuurscollege draagt bij aan het vaststellen van hetgeen van algemeen

belang is.

In Beleidsregels bijzondere bijstand gemeente Amsterdam Art 3.3.2 worden “voorliggende voorzieningen” verder uitgewerkt die in Participatiewet Art 5.e en Art 15 genoemd worden. Voor zowel de Bijstand als de Bijzondere Bijstand geldt dat wanneer er sprake is van een voorliggende voorziening er geen (Bijzondere) Bijstand verstrekt wordt. Daarnaast moet er sprake zijn van “noodzakelijke kosten”, die “niet te voorzien zijn” en die nog “niet gemaakt” zijn – in uitzonderlijke gevallen kan hiervan worden afgeweken. De beoordeling of een geval uitzonderlijk is ligt bij de uitvoerder. Hoe die beoordeling gemaakt dient te worden is afhankelijk van het sturingsmechanisme Mens en ligt niet vastgelegd, wel ligt vast dat het een goed overwogen besluit dient te zijn (Accountability).

We kunnen de sturingsmechanismen die hierboven genoemd worden zien aan de hand van het volgende voorbeeld. Het betreft de kadering van de ruimte die de PW biedt, wanneer er Bijzondere Bijstand voor een baby-uitzet aangevraagd wordt: Beleidsregels bijzondere bijstand gemeente Amsterdam Art 7.1.3.2 schrijft voor dat *“Wanneer de ouder al een kind heeft, wordt ervan uitgegaan dat er nog duurzame goederen aanwezig zijn, of hadden moeten zijn.”* Dit is een duidelijke werkinstructie om na te gaan of er al kinderen in het gezin zijn, want zo ja, dan is dat genoeg reden om een aanvraag af te wijzen. De afwijzing hoeft niet nader gemotiveerd te zijn; een verwijzing naar het beleidsartikel volstaat dan. Tenzij er bijzondere omstandigheden zijn om van het beleid af te wijken. Dan moet de uitzondering op het beleid wel goed gedocumenteerd en verantwoord worden. De hierin aanwezige sturingsmechanismen zijn Geld, Mens, Beleid, Accountability en Governance. Het is ons overigens onbekend of de leeftijd van al aanwezige kinderen een rol speelt bij de afweging Bijzonder Bijstand te verstrekken, het is in Amsterdam wel aan te raden de babyuitzet zo lang mogelijk te bewaren op zolder, je weet immers maar nooit of het nog eens van pas komt.

We kunnen concluderen dat de uit de wet voortvloeiende lokale verordeningen, beleidsregels en werkinstructies niet per definitie interfereren met de wet waaruit deze voortvloeien. Interferentie lijkt wel te ontstaan wanneer een vraagstuk niet enkel vanuit één wetsgebied beantwoord kan worden. We hebben ook kunnen vaststellen dat sturingsmechanismen, zowel materiele als immateriële, een grote rol spelen binnen alle lagen van het gemeentelijk apparaat, waardoor het oplossen van interferenties -en daarmee het leveren van maatwerk – bemoeilijkt wordt.