

Los maken wat vast zit

Evaluatie van het PRIO programma, gericht op het helpen van kwetsbare Rotterdammers die vastlopen in het systeem

December 2022

Jonathan Berg
Jeroen van Wijngaarden
Lieke Oldenhof



Colofon

Losmaken wat vastzit

Evaluatie van het PRIO programma, gericht op het helpen van kwetsbare Rotterdammers die vastlopen in het systeem.

Jonathan Berg, Jeroen van Wijngaarden, Lieke Oldenhof, December 2022

Oplage

Online pdf

Uitgever

Marketing & Communicatie ESHPM

Vormgeving

Ton Persoon

Los maken wat vast zit

Evaluatie van het PRIO programma, gericht op het helpen van kwetsbare Rotterdammers die vastlopen in het systeem

December 2022

Jonathan Berg
Jeroen van Wijngaarden
Lieke Oldenhof

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
2. Methode	6
3. Lokale context	11
4. Programmatheorie	13
5. PRIO-interventies in de praktijk	15
5.1 Casusbesprekingen gebruikmakend van de Doorbraakmethode	16
5.2 Kansfonds en PRIO-maatwerk budget	24
5.3 Wijkteamleiders met een ruimer mandaat	26
5.4 Legitimeren van maatwerk	29
5.5 Inzet programmamanagers	31
5.6 Leren op verschillende niveaus	33
5.7 Doelen en interventies na uitrol (PRIO fase 2)	38
6. Functies van PRIO voor professionals	38
7. PRIO-casuïstiek	40
7.1 Fase 1	41
7.2 Fase 2	46
8. Ervaring van cliënten	49
9. Conclusie en Reflectie op behaalde resultaten	55
Referenties	65

1. Inleiding

*[Ik] werd steeds van het kastje naar de muur gestuurd,
en dat bleek voor mij een hele grote muur.* -PRIO client 2022

Wie niet past, loopt vast -Nationale Omroedsmar 2016

Mensen die kwetsbaar zijn in meerdere domeinen (inkomen, wonen, zorg, welzijn) lopen steeds vaker vast in het overheidssysteem (RVS 2021; Reinhoudt-den Boer et al. 2021). Een systeem dat voor elk probleem een eigen regeling heeft en tegelijkertijd hoge verwachtingen heeft van zelfredzaamheid (SCP 2022, Berg et al. 2021). Zowel de politiek als kennisinstituten roepen daarom op tot meer maatwerk, integraliteit en bestaanszekerheid voor deze groep mensen (Putters 2022; SCP 2022; RVS 2021). Dat is echter niet eenvoudig om ook daadwerkelijk voor elkaar te krijgen (Linthorst en Oldenhof 2020, 2021; Oldenhof en Linthorst 2022). Beleid is vaak lastig uitvoerbaar en verschillende beleidsregels conflicteren met elkaar. Professionals ervaren te weinig ruimte om van de regel af te wijken of weten zich juist geen raad met de oproep om alle ruimte te pakken. En publieke diensten, zoals een woning of goede ondersteuning, zijn in toenemende mate schaars. Het resultaat is grotere kansongelijkheid en een groeiend wantrouwen in de overheid (Putters 2022).

In Rotterdam zijn naar schatting 225.000 mensen kwetsbaar op meerdere leefgebieden. Dat is ongeveer een derde van de Rotterdamse bevolking. Gezien deze grote uitdagingen, heeft de gemeente Rotterdam in 2020 het beleidsexperiment opgezet genaamd **Programma Rotterdammers Integraal Ondersteunen en activeren (PRIO)**. Het doel van PRIO is om Rotterdammers integraal te ondersteunen en maatwerk te bieden wanneer zij vast zijn gelopen in het systeem. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat ze hun woning dreigen kwijt te raken vanwege toenemende schulden. Of omdat ze niet de zorg en ondersteuning ontvangen die nodig is in hun specifieke situatie. Er is gekozen om het experiment in twee Rotterdamse wijken (Spangen en Hillesluis) te laten plaatsvinden. In deze wijken hebben professionals uit de wijkteams en verschillende gemeentelijke afdelingen vastgelopen casuïstiek met elkaar besproken waarbij een doorbraak nodig was. Zo werden individuele Rotterdammers verder geholpen en werden uitdagingen en knelpunten in het systeem geagendeerd. Dit proces werd tijdens de eerste fase begeleid door het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) en ondersteund met de doorbraak-methode en maatwerk canvassen. In de laatste 10 maanden van het experiment heeft er een opschaling naar de gehele stad plaatsgevonden, waarbij het programma wel qua inhoud gewijzigd is.

In opdracht van de gemeente Rotterdam, heeft het **CARE Lab Rotterdam**¹ (Connect, Action, Research & Education) het PRIO-experiment 2 jaar lang op de voet gevolgd. Niet alleen als 'vlieg op de muur', maar ook als actieonderzoekers om bij te dragen

¹ www.carelabrotterdam.nl. Het CARE Lab is een samenwerking tussen Erasmus School of Health Policy & Management, de hogescholen en de gemeente Rotterdam met als doel om mensen met een kwetsbare positie betere ondersteuning te geven.

aan 'reflectie in actie' en om samen lessen te formuleren met mensen uit beleid en praktijk. Hierbij waren de volgende onderzoeksvragen leidend.

Centrale vraagstelling

- ➔ Hoe ervaren betrokkenen het Programma Rotterdammers Integraal Ondersteunen en activeren (PRIO) en welke lessen trekken we uit het programma met betrekking tot integraliteit en maatwerk voor de Rotterdammer?

Deelvragen

- ➔ Welke interventies zijn er ingezet? Wat is de programmatheorie daarachter? Hoe is het uitpakkt?
- ➔ Hoe ervaren managers, beleidsmakers, professionals, en rotterdammers de het Programma Rotterdammers Integraal Ondersteunen en Activeren (PRIO)?
- ➔ Welke patronen zijn er in de casuïstiek?
- ➔ Welke lessen kunnen we daaruit trekken?

2. Methode

Het onderzoek vond plaats in de periode januari 2020 tot en met september 2022. Er is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek, waarbij onderzoekers van ESHPM de rol van actieonderzoeker op zich hebben genomen om het PRIO-experiment te voorzien van inzichten 'on the spot' en lessen te co-produceren samen met beleid en praktijk. Hieronder wordt toegelicht wat de rol van actieonderzoeker heeft ingehouden, welke dataverzamelmethode(n) zijn gebruikt en wat de beperkingen van het onderzoek zijn.

2.1 Kenmerken actieonderzoek

Actieonderzoek kenmerkt zich doordat onderzoekers willen bijdragen aan inzichten en oplossingen voor praktijkgerichte vragen. Hierbij trekken onderzoek, beleid en praktijk samen op om te veranderen, te leren en kennis te ontwikkelen. Professionals, beleidsmakers en onderzoekers brengen samen hun kennis en vaardigheden in om cyclisch de inhoud van de experimenten te plannen, te evalueren en te verbeteren.



Bron: Zonmw

2.2 Uitvoering actieonderzoek

Actie-onderzoek heeft zowel een rol gespeeld bij de opzet, de uitvoering als de vertaling van de opgedane kennis uit het PRIO-experiment:

- Bij de start van het actieonderzoek hebben onderzoekers van ESHPM samen met beleidsmakers, professionals en onderzoekers de onderzoeksvragen geformuleerd en de planning van het onderzoek bepaald.
- Om te zorgen voor een 'embedded' rol van de actieonderzoekers, hebben 3 onderzoekers deelgenomen aan de bijeenkomsten van het PRIO programmateam (1 keer in de 3 weken). Dit was een plek om inzichten uit het onderzoek op korte termijn te delen met belanghebbenden (programmamanagers, beleidsmakers en professionals) en samen te reflecteren op de doelstellingen van PRIO en de bijsturing ervan. Vanuit de gemeente nam ook een kennismakelaar deel die ondersteunde bij de reflectie.
- Samen met mensen uit beleid en uitvoering, zijn drie verschillende leersessies georganiseerd waarbij samen lessen zijn opgesteld uit het experiment: over mensbeelden, over olifantenpaadjes en over taaie vraagstukken.
- In de eerste fase hebben de onderzoekers een database voor registratie van casuïstiek en het optekenen van overkoepelende lessen opgezet en bijgehouden. Aan de start van de tweede fase is meegedacht over registratiesystemen voor het vervolg en de toekomst.
- Vanuit de positie van *critical friend* brachten onderzoekers periodiek fundamentele vraagstukken op tafel, en namen initiatief voor twee heisessies die de koers van het experiment mede hielpen bepalen.
- In de loop van het eerste jaar organiseerden de onderzoekers een tussenevaluatie met uitvoerende professionals en rapporteerden de resultaten.
- De onderzoekers gaven op verschillende momenten input in de vorm van tussenrapportages en notities.
- De programmamanagers hebben de rol van de onderzoekers als zeer waardevol ervaren, vooral omdat de onderzoekers onderdeel waren van het programma en niet alleen achteraf van buiten input hebben gegeven. Vooral de reflecties en input tijdens het 'dagelijkse werk' van het programma leverden een grote bijdrage. Zo kon het programma worden aangepast mede dankzij input van onderzoekers en hoefden de programmamanagers niet te 'wachten' totdat er een rapport aan het einde was. De onderzoekers hebben vanuit hun rol steeds (positief) kritische vragen gesteld over de ontwikkeling van het programma. Dit heeft veel impact gehad op het tussentijds bijstellen van het programma. Ook de leersessies, de rapportages en het opzetten van het registratiesysteem zijn door de programmamanagers als zeer helpend ervaren.
- Bij aanvang van het programma hadden de onderzoekers de verwachting dat in het kader van het actie-onderzoek zij actief betrokken zouden zijn bij alle keuzes voor interventies. In de praktijk kent de besluitvorming in de gemeente echter haar eigen dynamiek en stonden de onderzoekers wat meer op afstand dan verwacht. Zo zijn de besluiten rond de inzet van de doorbraakmethode, de betrokkenheid (en het vertrek) van het IPW en de vervroegde opschaling van PRIO, grotendeels buiten het onderzoek genomen. Wel kregen de onderzoekers bij de inzet van interventies toegang tot alle besprekingen, ondersteunden de programmamanagers actief de data-verzameling (zie ook de dagboekjes die ze

bijhielden), gaven zij de onderzoekers het idee dat hun suggesties en bevindingen serieus werden genomen en werden naar aanleiding daarvan ook acties ondernomen door de programmamanagers.

2.3 Inzet van onderzoekers

De primaire dataverzameling is gedaan door Jonathan Berg, promovendus bij ESHPM. Jeroen van Wijngaarden en Lieke Oldenhof hebben daarbij opgetreden als begeleiders en waren ook onderdeel van het programmateam van PRIO. Hierdoor kon op regelmatige basis kennis gedeeld worden met betrokkenen van PRIO. Het actie-onderzoek is verder van reflectie voorzien door de regiegroep van het CARE Lab waarin onderzoekers van OBI, beleidsmakers van de gemeente en onderzoekers vanuit de Hogeschool zitten. Zij hebben in alle fasen van het onderzoek bijgedragen aan de inbreng van kennis uit bestaand onderzoek, de opzet van het onderzoek, de analyse van resultaten en de rapportage en verspreiding van bevindingen.

2.4 Observaties

Van januari 2021 tot maart 2022 waren bij vrijwel alle brede casuïstiekbesprekingen één of meerdere onderzoekers aanwezig ter observatie. Daarna namen de brede casuïstiekbesprekingen in frequentie af. In totaal zijn 32 brede casuïstiekbesprekingen geobserveerd met 67 casussen. Al deze bijeenkomsten zijn opgenomen en alle bijhorende documentatie, zoals de casusbeschrijvingen en maatwerkcanvassen, zijn opgeslagen en geanalyseerd. In de tweede fase van PRIO zijn de onderzoekers minder intensief betrokken geweest, waarbij slechts deel is genomen aan enkele besprekingen.

Daarnaast zijn verscheidene bijeenkomsten waarbij PRIO een centrale rol speelde (soms participierend) geobserveerd waaronder: de kick-off bijeenkomst, een wijkteamoverleg, twee PRIO-ambassadeursoverleggen, een overleg met een wethouder, twee tussenevaluaties met uitvoerende professionals, een leerbijeenkomst met het wijkteam en Centraal onthaal, en een bestuurlijk overleg gelijke kansen. Ook door de onderzoekers geïnitieerde heisessies en sessie over de betekenis van maatwerk in PRIO leverde belangrijke informatie op.

2.5 Interviews met professionals, beleidsmakers en cliënten

Bij de start van PRIO (februari tot april 2021) hebben de onderzoekers 33 professionals in de uitvoering of aansturing geïnterviewd over hun verwachtingen en eerste ervaringen. In januari 2022 hebben zij een selectie gemaakt van de professionals die de meeste casussen hadden ingebracht en hen geïnterviewd over hun ervaringen met PRIO. In het kader van de eindinterviews spraken de onderzoekers met 10 beleidsadviseurs en betrokkenen met 'helikopterview' vanuit verschillende gemeentelijk afdelingen. Ook voerden zij meerdere gesprekken met de

programmamanagers en interviewden de wijkteamleider die van begin tot eind betrokken was. Tot slot spraken de onderzoekers 12 Rotterdammers wiens casussen in PRIO waren besproken in de eerste fase. Deze casussen zijn geselecteerd op basis van terugkerende thema's in de casuïstiekbesprekingen.

2.6 Documentanalyse

Voor de analyse zijn ook verschillende soorten documenten verzameld. Zo zijn in aanloop naar PRIO en in de startfase beleidsdocumenten verzameld en geanalyseerd als input voor de programmatheorie. Daarnaast bood het door de PRIO-programmamanagers bijgehouden dagboek inzicht in contacten en inspanningen buiten de besprekingen om. In de beginfase hebben de onderzoekers een gedeelde database opgezet voor de besproken casussen en onderhielden zij deze voor in totaal 63 casussen. In de 2^e fase is het beheer van deze registratie overgenomen door een PRIO-projectmedewerker. Tot het moment dat de eindanalyse startte waren hierin 140 casussen beschreven.

2.7 Beperkingen van het onderzoek

Doordat PRIO als een experiment is opgezet, was van tevoren niet goed te voorspellen welke interventies wanneer zouden worden ingezet. Ook bracht de vervroegde opschaling van het experiment de nodige extra dynamiek. Hierdoor kon niet al het vooraf geplande onderzoek worden uitgevoerd. Zo is in overleg met alle betrokkenen besloten om de effectencalculator niet uit te voeren en ook geen schriftelijke enquête te verspreiden onder alle deelnemers bij afsluiting van het experiment.

De Effectencalculator is een instrument dat het maatschappelijke én financiële effect in beeld kan brengen van een interventie. Volgens de betrokken onderzoekers vanuit het OBI waren echter de randvoorwaarden tijdens het experiment niet aanwezig om de effectencalculator te kunnen inzetten.

Gezien de versnelde opschaling van het project is ook in overleg met het begeleidingsteam van PRIO besloten om niet af te sluiten met een schriftelijke enquête, maar middels een evaluatiebijeenkomst en interviews de ervaringen van deelnemers op te tekenen.

Deze keuzes hebben er wel toe geleid dat het onderzoek geen aanvullend inzicht geeft in de financiële effecten van PRIO.

Daarnaast was er de invloed van Corona op het onderzoek en het experiment. Aan de ene kant maakte de normalisering van online meetings het makkelijker om professionals van verschillende afdelingen en locaties met drukke agenda's bij elkaar te brengen voor besprekingen. Tegelijkertijd beperkte het de ruimte voor informele ontmoeting en kennismaking.

Tot slot hebben de onderzoekers niet alle informatie over alle casussen inzichtelijk kunnen krijgen. Zo is bij hen niet bekend of alle interventies daadwerkelijk zijn ingezet, omdat monitoring geen onderdeel is van PRIO. Ook is niet duidelijk bij hoeveel casussen precies het Kansfonds is ingezet. Tevens hebben zij een beperkt aantal cliënten kunnen spreken. Zeker in de tweede fase van het experiment zijn de onderzoekers wat meer op afstand komen te staan (mede vanwege het grote aantal casussen en omdat het onderzoek in de afrondende fase zat) en was er wat minder zicht op de casusbesprekingen.

3. Lokale context

De grootste zere plek zit in het feit dat we alles hebben georganiseerd in clusters en loketten en procesjes. Het leven van de mens is niet georganiseerd in clusters en afdelingen en procesjes, waardoor mensen niet altijd bij het juiste loket aankomen. Dat het ene loket niet naar het andere loket luistert. Of dat het ene loket niet goed genoeg verbonden of aangesloten is op het andere loket. Ja, weetje dat is volgens mij het grootste issue. (...) een te groot verschil tussen het systeem en de leefwereld, waar die andere problemen weer uit voortkomen. -Wijkteamleider

De context waarin PRIO is uitgerold wordt door veel betrokkenen benoemd als een belangrijke beïnvloedende factor als het gaat over de ervaringen met en de resultaten van PRIO. Enerzijds verwijzen ze dan naar de Rotterdamse context en anderzijds, voor de eerste fase, naar de context van de twee geselecteerde wijken. Uitgangspunt bij de selectie van de wijken was om een wijk te selecteren waar veel Rotterdammers wonen in een kwetsbare situatie, met in ieder geval een wijkteam dat graag wil deelnemen aan het programma, en een wijk aan beide kanten van de Maas.

De Rotterdamse context

Rotterdam is een stad met één van de armste en meest kwetsbare bevolkingsopbouw van alle steden in Nederland (SCP, 2019). Relatief veel bewoners leven in een situatie waarin hun bestaanszekerheid onder druk staat, wat veelal gepaard gaat met problemen op meerdere domeinen. Dat zet veel druk op de beschikbare voorzieningen in de stad om mensen te ondersteunen. Daarnaast heeft Rotterdam de afgelopen jaren ingezet op hernieuwing van het woningaanbod om de stad ook aantrekkelijk te maken voor midden en hogere inkomens. Dat heeft echter een negatieve invloed op de beschikbaarheid van betaalbare woningen voor de laagste inkomens. De relatieve schaarste aan voorzieningen maakt dat Rotterdam volgens meerdere respondenten in vergelijking met andere steden ook strengere eisen stelt aan de toegang tot deze voorzieningen. Tegelijkertijd constateren betrokkenen dat mede door de politieke kleur van de stad er de afgelopen jaren veel nadruk is gelegd op zelfredzaamheid en participatie van burgers en het streng handhaven van regels, om ook daarmee de druk op de voorzieningen te verminderen.

Hillesluis

Hillesluis is een wijk gelegen in het stadsdeel Feijenoord met zo'n 12.000 inwoners. Hoewel de situatie in de wijk de afgelopen jaren verbeterd is, kent de wijk vele fysieke en sociale uitdagingen, met een kwetsbare bevolking met relatief, ook voor Rotterdam, veel lage inkomens. Volgens de wijkagenda (2019-2022) opgesteld door de wijkraad zijn er in de wijk "veel huishoudens die kampen met taaie problemen zoals werkloosheid, schulden, gezondheidsklachten, een slechte beheersing van de Nederlandse taal en vaak een combinatie hiervan".

Al bij de voorbereidingen van PRIO is er vanuit met name het wijkteam in Hillesluis aangegeven dat ze graag wilden deelnemen aan het programma. Met een relatief stabiel wijkteam en de actieve betrokkenheid gedurende de hele eerste fase van PRIO van de wijkteamleider, lag er een goede basis voor deelname aan PRIO.

Spangen

Spangen is een wijk gelegen in het stadsdeel Delfshaven met zo'n 10.000 inwoners. Door investeringen in woningen en leefomgeving vindt er in deze wijk een geleidelijke verschuiving plaats naar meer midden- en hogere inkomens. Hoewel de wijk duidelijk in de lift zit qua welzijnsscores, bestaan er nog veel sociale uitdagingen, mede doordat het aantal bewoners met een uitkering en zonder start kwalificatie nog onder het Rotterdamse gemiddelde ligt (wijkagenda 2019-2022).

Deelname van Spangen aan PRIO lag minder voor de hand dan de deelname van Hillesluis. In eerste instantie was een andere wijk in Rotterdam geselecteerd, uiteindelijk is Spangen verkozen. In tegenstelling tot Hillesluis lag hier niet een actief verzoek vanuit de partijen in de wijk aan ten grondslag. Tevens zat het wijkteam in Spangen gedurende PRIO in een onrustige fase, met meerdere wisselingen van teamleider. Het kostte de programmamanagers dan ook de nodige inspanningen om voldoende input en deelname te krijgen voor de casusbesprekingen.

4. Programmatheorie

Een programmatheorie beschrijft hoe de betrokkenen denken dat een interventie hypothetisch tot een verandering zal leiden (Pawson & Tilley 1997). Een programmatheorie vormt dus de aanleiding en de onderbouwing voor het inzetten van een interventie. Bij de start van PRIO hebben de onderzoekers deze programmatheorie samen met de betrokkenen geëxpliciteerd. Omdat PRIO als experiment is opgezet zijn echter niet alle interventies vooraf vastgesteld, ook zijn er lopende het traject veel wijzigingen doorgevoerd. De grootste verandering heeft plaatsgevonden toen het programma eerder dan verwacht is opgeschaald naar gemeentelijk niveau.

Hier presenteren we dan ook die onderdelen van de programmatheorie die relevant zijn geweest voor de interventies die daadwerkelijk zijn ingezet; eerst voor en dan na de opschaling. Tijdens de experimentele fase van het onderzoek hielp de programmatheorie om periodiek te toetsen of doelen en interventies nog aansloten of aanpassing behoeften. Tijdens de analyse hielp de programmatheorie om te reflecteren op de verwachtingen en resultaten. De programma theorie is verwerkt in de verschillende hoofdstukken van dit rapport.

Doelstelling

Het doel van het programma was bij aanvang om interventies in te zetten, zodat Rotterdammers in kwetsbare situaties vanuit maatwerk meer **integraal** worden ondersteund, waardoor zij meer perspectief krijgen en stappen kunnen zetten. Integraliteit houdt daarbij in dat er oog is voor "alle aspecten van de problematiek van de Rotterdammer en van de context waarin hij leeft" (notitie integraal werken). De uitdaging is daarbij met name om het hulpverleningsaanbod vanuit verschillende organisaties, afdelingen en hulpverleners onderling zodanig af te stemmen dat het goed op elkaar aansluit en er geen hiaten of overlapping ontstaat. Echter, omdat actoren uit deze gremia verschillend worden aangestuurd, verschillende processen en werkwijzen hanteren, een andere cultuur, houding en gedrag hebben is integratie uitdagend. Het experiment richtte zich met name op het versterken van een integrale aanpak onder de actoren die binnen de invloedssfeer van de gemeente zitten. Al waren er ook diverse externe partijen betrokken in de behandelde casussen, zoals woningbouwcorporaties en scholen.

Interventies

De gedachte was om integraliteit te stimuleren door het concept '**maatwerk**' centraal te stellen. De interventies zijn er enerzijds op gericht om belemmeringen voor het leveren van maatwerk te identificeren en op te lossen en anderzijds om de attitude en cultuur van betrokkenen te veranderen zodat zij '**maatwerk**' daadwerkelijk centraal gaan stellen. Zoals gezegd bestond het experiment uit 2 fasen. In fase 1 is het

experiment opgezet in twee wijken. Fase 2 betreft de opschaling naar het stedelijke niveau, waarbij de aanpak wel is veranderd.

Tabel 1: interventies in fase 1 en 2

Interventies in fase 1

- Een selectie van wijken en deelnemers op basis van enthousiasme.
- De inzet van twee strategisch beleidsadviseurs als programmamanagers voor beide wijken.
- Casusbesprekingen van vastgelopen casussen met gebruik van de Doorbraak Methode van het IPW.
- Wijkteamleiders met een ruim mandaat.
- Leersessies voor professionals en beleidsmedewerkers.
- De inzet van het Kansfonds voor jongeren (en later het PRIO-maatwerk budget om doorbraken mogelijk te maken).
- De inzet van actie-onderzoekers als onderdeel van een projectgroep.

Interventies in fase 2

- Voorbesprekingen van casussen, gemodereerd door programmamanagers
- Casusbesprekingen met gebruik van aspecten van de doorbraakmethode
- PRIO-maatwerkbudget
- Wijkteamleiders met een ruim mandaat.

5. PRIO-interventies in de praktijk

5.1 Casusbesprekingen gebruikmakend van de Doorbraakmethode

In de voorbereidende fase van PRIO is door de programmamanagers samen met het Instituut voor Publieke Waarden besloten om casusbesprekingen te gaan organiseren aan de hand van de doorbraakmethode. De verwachting was dat door gezamenlijk middels de doorbraakmethode casussen te bespreken die (volgens degene die de casus inbrengt) zijn of dreigen vast te lopen; de deelnemers worden uitgedaagd om creatieve maatwerkoplossingen te verzinnen en onderbouwen voor deze casussen, waardoor er in deze casussen een doorbraak wordt gecreëerd en de Rotterdammer weer meer perspectief krijgt, met positieve resultaten voor de betreffende Rotterdammer.

Ik was eigenlijk alleen nog maar heel de dagen bezig met ja, hoe gaan we dit oplossen? En overal liep ik tegen allerlei muren aan en toen hoorde ik van de wijkteamleider van PRIO, dus toen kreeg ik het hele uitgebreide aanmeldformulier wat destijds nog was. En alles ingevuld en besproken en ja,. Toen kon het eigenlijk vrij snel ingebracht worden en waar wij met name heel erg mee geholpen waren inderdaad ook alle hulp die ik daarna heb gekregen van alle afdelingen. Het was sowieso voor mij heel erg prettig dat er allerlei mensen vanuit verschillende disciplines meedachten en dat de casus ook niet meer alleen op mijn bord lag. Want ik vond het best wel zwaar, ook omdat je eigenlijk ja, overal tegen een dichte deur aanloopt. –medewerker wijkteam

Casussen inbrengen en maatwerkcanvas

In de eerste fase van PRIO werden medewerkers uit de wijkteams en van andere afdelingen uitgenodigd om vastgelopen casussen in brengen. Er werden geen criteria gesteld waaraan deze casussen moesten voldoen². Op deze manier was er ruimte voor een breedte aan casussen om van te leren. In de praktijk was het met name in de eerste periode echter voor betrokken vrij onduidelijk wat er precies van hen verwacht werd en ontstonden er ook verschillende beelden over waar PRIO toe diende. Een deel van de betrokkenen had het idee dat PRIO er was om casussen te bespreken waar knellende wetgeving, protocollen of werkinstructies ervoor zorgde dat de casus vast kwam te zitten, om structurele knelpunten aan te kaarten. Vanuit dit beeld was de drempel om casussen in te brengen vrij hoog (hoewel dit later afnam doordat er juist geen voorwaarden worden gesteld aan welke casussen ingebracht kunnen worden). Een ander deel van de betrokkenen zag PRIO meer als een tool om oplossingen te forceren voor lastig op te lossen individuele casussen.

Het inbrengen van casussen gebeurde in de praktijk hoofdzakelijk vanuit de wijkteams. Nadat een casus was aangedragen bij de programmamanager, werd de

² Later bleek echter dat PRIO geen casussen oppakt van remigranten en mensen zonder verblijfstatus.

casusinbrenger gevraagd om een 'maatwerkcanvas' in te vullen (zie figuur 1). Deze werd vervolgens ter voorbereiding gedeeld met alle genodigden van een gepland casusoverleg. In het maatwerkcanvas kan de huidige situatie, de gewenste situatie en het scenario 'wat er gebeurt als we niets doen', worden beschreven. Daarnaast stuurt het aan op onderbouwing van maatwerk vanuit de waardendriehoek. In de praktijk werden vooral de situatie en de scenario's beschreven. De velden legitimiteit, betrokkenheid, rendement (waardendriehoek) werden vaak helemaal niet ingevuld en in slechts 50 tot 20 procent van de casussen ingevuld zoals bedoeld. In de 2^e fase is de aanmeldprocedure veranderd. Casusinbrengers werden toen gevraagd om in eerste instantie in het aanmeldformulier slechts de situatie van de casus te beschrijven en aan te vinken hoe PRIO kan helpen in de casus. Hierna volgde een voorbespreking met de casusinbrenger, een programmamanager en rayonvertegenwoordiger (een wijkteamleider of wijkteammedewerker PRIO). Als uit deze bespreking bleek dat er vervolgstappen gezet moesten worden, zoals het inzetten van maatwerkbudget of het organiseren van een casusbespreking, moest een meer uitgebreid formulier worden ingevuld waarin de gewenste oplossingsrichting wordt onderbouwd aan de hand van de waardendriehoek. Het invullen van dit formulier werd gezamenlijk gedaan door de programmamanagers en de casusinbrenger. De waardendriehoek bleef toen vooral gehandhaafd als leidend gedachtengoed voor de programmamanagers bij de beoordeling van de meest passende aanpak per casus.

Een voorbeeld van een maatwerkcanvas zoals gebruikt in de 1^e fase van PRIO ziet u in figuur 1 op de volgende pagina.

Figuur 1. Voorbeeld van een ingevuld maatwerkcanvas.

Maatwerk-canvas			
Wat is er gebeurd? Moeder met kind (12 jaar). Gezin krijgt al een aantal jaar ondersteuning/heeft bemoeienis van afwisselend vanuit WT, PGB aanbieder, CVD, PPO, bewindvoering, Taskforce thuiszitters, leerplicht op verschillende leefgebieden. Hulpverlening komt niet altijd goed van de grond.	Zelf doen Open staan voor hulp, bereikbaar zijn. Afspraken nakomen. Stimuleren van schoolgang kind.	Legitimiteit Artikel 2.3, lid 5 Jeugdwet Keuzevrijheid voor jeugdige en ouders (Jeugdwet) jeugdwet, integrale hulp, memorie van toelichting, pagina 2 iets van PGB ?	
Doorbraak Huidige hulpverlener PGB formeel krijgt betaald op een andere manier zodat hulpverlening gecontinueerd kan worden. Doelen: kind kan naar school blijven gaan en opvoedsituatie is stabiel.	Ondersteuning casusregie vanuit WT jeugdwet, Inkoop, kindOK WMO: CVD	Perspectief Kind kan bij moeder blijven in een stabiele situatie. Moeder kan aan haar eigen ontwikkeling werken. Kind blijft naar school gaan.	Betrokkenheid wijkteam casusregie Hulpverlener (inkoop jeugdwet) aan de slag met doelen op school en thuis CVD voor moeder
CASUSHOUDER Naam _____ E-mail _____ Telefoon _____ Casusnummer _____	Behandeling -	Wat gebeurt er als we niets doen? Hulpverlener krijgt niet betaald en stopt. Zowel thuis als school stagneert een en ander. Kind gaat niet meer naar school, potentieel langdurig thuiszitter. Moeder kan niet meer aan doelen werken. wijkteam moet melden bij	Rendement




De bespreking

De casusbesprekingen aan de hand van de doorbraakmethode waren online (via Teams). In eerste instantie vanwege coronamaatregelen, maar ook later bleek deze werkwijze praktisch gezien handig. Het maakte het makkelijker om professionals van verschillende afdelingen en locaties met drukke agenda's bij elkaar te brengen voor besprekingen. Tegelijkertijd beperkte het wel de ruimte voor informele ontmoeting en kennismaking.

In het begin werden de besprekingen geleid door consultants van het IPW, later werd de begeleiding overgenomen door de programmamanagers. Voor de besprekingen werden professionals uitgenodigd van verschillende gemeentelijke afdelingen (en soms externen), aansluitend op de casus-specifieke problematiek. Daarnaast konden professionals aansluiten als toehoorders. Ook waren de onderzoekers aanwezig en soms lokale politici en beleidsmedewerkers. Gemiddeld waren er per bespreking 15 deelnemers. De bijeenkomsten volgden een vast stramien. Na een centrale opening door de consultants/programmamanagers, kreeg de casusinbrenger de ruimte om de casus te introduceren. Vervolgens konden de andere aanwezigen bij de bespreking verhelderende vragen stellen, waarna werd overgegaan in een gezamenlijke verkenning en concretisering van de gewenste en benodigde vervolgstappen.

Binnen deze interdisciplinaire besprekingen lukte het bij veel casussen om deze in beweging te krijgen. Hoewel in het begin werd verwacht dat PRIO tot heel creatieve oplossingen voor Rotterdammers zou leiden, kwamen er in de praktijk voornamelijk oplossingen binnen het bestaande systeem naar voren. Bezien vanuit het doel om de Rotterdammer verder te helpen was dat ook prima. Voor de Rotterdammer maakt het immers niet of de aanpak vernieuwend is of niet. De deelnemers gaven in een tussenevaluatie ook aan dat zij ook het leren kennen en begrijpen van elkaars perspectieven binnen de casusbesprekingen zeer waardeerden. Vooral voor gemeentelijke medewerkers die in hun reguliere werkzaamheden verder van de praktijk staan, hielp de confrontatie met de persoonlijke verhalen van de betreffende Rotterdammers om betrokkenheid te organiseren.

Botsende mensbeelden en rolopvattingen in de casusbespreking

Toch waren er ook veel spanningen in de casusbesprekingen, zeker in het begin. Wij zagen hiervoor verschillende verklaringen. Zo zagen wij dat **verschillende mensbeelden** een belangrijke rol spelen bij casuïstiekbesprekingen en dat het soms spaak loopt op de vraag hoe de professional aankijkt tegen diegene die om hulp vraagt. Ben je onschuldig slachtoffer door omstandigheden of schuldig dader die eigen problemen heeft veroorzaakt? Deze tegenstelling kwam bijvoorbeeld terug in de bespreking van een casus waarbij de *framing* van de hulpvrager ter discussie stond. Was de cliënt een doorgewinterde crimineel of zwakbegaafde man van wie misbruik gemaakt werd? Dit soort discussies zijn belangrijk omdat deze verschillende mensbeelden ook bepalen of je denkt dat iemand recht heeft op een maatwerk aanpak of niet.

Hiernaast zagen we een vrij grote tegenstelling tussen de verschillende functies en **rolopvattingen** van de aanwezigen en hoe zij naar Rotterdammer en naar elkaar kijken. Het verschil wordt door de professionals zelf geduid in termen van de 'hulpverlener' versus de 'dienstverlener', zoals getypeerd in tabel 1. In de praktijk zijn deze rollen overigens eerder een continuüm, en individuele professionals kunnen wisselen van rol. Toch wordt het onderscheid vaak gemaakt om de verschillen en spanning tussen medewerkers van verschillende afdelingen te duiden, zoals verwoord door een wijkteammedewerker:

Daarom moet ik daar [Werk en inkomen] ook niet gaan werken. Want dan krijgt iedereen het gewoon. Dat snap ik ook wel, zo moet het ook niet gaan. (...) Maarja, als ik daar zou werken dan zou ik ook van de recherche zijn. Dat is net als in Das Experiment, dan ga je ook allemaal dingen doen die je normaal niet zou doen. Maar goed, ik wil hen niet veroordelen, zij doen ook gewoon hun werk. -Medewerker wijkteam

Het wijkteam gaat hulpverleners daar waar kan en nodig is. Wat centraal onthaal doet, is beoordelen of iemand toegelaten kan worden tot de maatschappelijke opvang op basis van een aantal criteria. En dan heb je harde criteria, 23 jaar en ouder, legaal in Nederland, noem maar op. Maar je hebt ook zachtere criteria en dat gaat over zelfredzaamheid, aanwezigheid van oggz, de authenticiteit van het daklozenverhaal, hoe dakloos is dakloos? Dus er zijn een aantal zachte criteria waardoor je een heel moeilijk gesprek

hebt. Daarom zeg ik, het is heel moeilijk werk wat ze doen, want zo'n interview is niet van 'oh, je hebt een probleem, dan ga ik je daarmee helpen'. Je moet verder graven, om te kijken kunnen wij deze persoon [kunnen helpen]. Er is ongetwijfeld een probleem maar kunnen wij iets met dat probleem of is het aan jezelf te wijten? Het ligt voornamelijk aan 'ben je zelf redzaam' en 'is het aan jou te verwijten'? Dan heb je kans dat je afgewezen wordt ja. -Medewerker Centraal Onthaal.

Tabel 1. Stereotype rollen in het sociaal domein: hulpverlener & dienstverlener

De hulpverlener (Florence Nightingale)
Het stereotype hulpverlener is een klassieke maatschappelijk werker die vanuit humanitaire waarden alles op alles zet om in vertrouwen een hulpvrager te helpen. Voor de hulpverlener staat het belang van de individuele cliënt voorop. De hulpverlener zoekt naar wegen in het systeem om diens belangen te dienen. Vanuit intensief contact gaat de hulpverlener op zoek naar de vraag achter de vraag om vanuit een holistische aanpak de cliënt verder te helpen. Voor de hulpverlener is maatwerk het centraal stellen van de wensen en noden van de Rotterdammer, en het buigen en breken van regels en protocollen waar die dat in de weg staan.
De dienstverlener (de Bureaucraat)
Het stereotype dienstverlener is erop gericht om bepaalde diensten zo toe te kennen en uit te voeren dat ieder het zijne krijgt en het beleid en belang van het collectief gedend is. Criteria dienen om ervoor te zorgen dat schaarse voorzieningen eerlijk worden toegekend, misbruik wordt voorkomen en de dienstverlening toegankelijk en betaalbaar blijft. De dienstverlener is dan ook meer bezig om individuele hulpvragen te toetsen aan wet- en regelgeving en aan het beleid. De dienstverlener heeft een grote caseload en staat daardoor verder af van individuele cliënten. Voor de dienstverlener is maatwerk het leveren van uitzonderlijke dienstverlening voor uitzonderlijke gevallen, en reguliere dienstverlening voor reguliere gevallen.

In de kern lijkt het verschil in perspectief van deze opvattingen vooral gelegen in een focus op hulp aan een individuele client, of een focus op eerlijke verdeling van collectieve diensten en voorzieningen in het sociaal domein. De casusbesprekingen van PRIO fungeerden als een snelkookpan waarin de verschillende rollen naar elkaar toe moesten bewegen. Van professionals in dienstverlenersrollen werd gevraagd om de wensen en noden van individuele Rotterdammers meer centraal te stellen en af te wijken van reguliere werkwijzen waar nodig. Tegelijkertijd vroeg het aan professionals in de hulpverlenersrol om de dienstverlener te overtuigen (en helpen verantwoorden) waarom een bepaalde casus om een uitzonderlijke aanpak vroeg. Dit maakte dat de discussies in de casusbesprekingen vaak gingen over of er echt sprake was van een uitzonderlijke situatie en of iemand echt maatwerk verdiende (meer dan een ander).

Storytelling in de casusbespreking

In een poging om te komen tot een gedeeld perspectief op de vraag in hoeverre er sprake was van een uitzonderlijke situatie en of iemand echt maatwerk verdiende, gebruikten deelnemers in de casusbesprekingen bepaalde retoriek of emotioneel geladen verhalen om elkaar te overtuigen.

Zo gingen de introducties van casussen door inbrengers vaak gepaard met een pleidooi voor een uitzonderlijke aanpak waarbij veel nadruk wordt gelegd op zieligheid, schrijnendheid en noodzaak. De introductie ging dus niet alleen om het delen van feitelijke informatie, maar ook om het creëren van een gevoel van urgentie en betrokkenheid bij de toehoorders. Hierbij zagen we dat vaak bepaalde karaktereigenschappen van de betreffende Rotterdammers werden benadrukt ter ondersteuning van het pleidooi. Zo werd vaak de onschuld, het slachtofferschap en het lijden van moeders en/of kinderen benadrukt. Ook werden de ambities, de zorgzaamheid, de veerkracht, en de meewerkzaamheid van de Rotterdammers geprezen. Uit de interviews met professionals en cliënten bleek dat sommige casusinbrengers in het beschrijven van de casus bepaalde informatie achterwege lieten die zou kunnen afdoen aan het beeld van wie maatwerk 'verdient', zoals een criminele geschiedenis.

In het verhelderende vragenrondje zagen we terug dat gemeentelijke professionals verschillende informatie nodig hadden om te bepalen wat goede en acceptabele oplossingsrichtingen zouden zijn, en om maatwerk te kunnen onderbouwen. Enerzijds ging het daarbij om feitelijk informatie om te kunnen toetsen aan bepaalde criteria. Anderzijds gingen vragen over de karakterisering van de Rotterdammer. Was die bijvoorbeeld niet zielig genoeg of zelf schuldig aan de situatie dan werd het bieden van maatwerk betwist. Er waren dan immers anderen die de hulp meer verdienden. Zo kon het voorkomen dat er onder betrokkenen uiteenlopende lezingen waren van de situatie, die niet altijd bij elkaar kwamen omdat de perspectieven op de casus te zeer uiteen lagen. Het was afhankelijk van het soort hulpvraag in hoeverre onderlinge spanningen naar voren kwamen. Dat gebeurde meer wanneer de hulpvraag (voorrang op) een schaars goed betrof, zoals een verzoek om toegang tot de maatschappelijke opvang, waardoor een ander behoeftig individu eronder zou kunnen lijden. Het gebeurde minder wanneer de hulpvraag een voorziening betrof zoals bijzondere bijstand of taxivervoer dat hoogstens kosten voor het collectief met zich meebrengt (i.e. betaalbaarheid van de zorg).

Aan de hand van een narratieve analyse van casusbesprekingen in de eerste fase vonden wij vier typische verhalen die worden gebruikt om te bepalen wie maatwerk verdient. Dit zijn: 'De goede burger', 'Het slachtoffer van omstandigheden', 'Niet behoeftig genoeg', en 'De onverantwoordelijke burger'. De eerste twee bepleiten een maatwerkaanpak waar de laatste twee de legitimiteit daarvan bevragen. Deze verhalen zijn ideaaltypen. Dat wil zeggen dat ze in de praktijk vaak niet 1-op-1 voorkomen. Wij zagen dan ook dat de verschillende verhalen in de casusbesprekingen in mengvormen voorkwamen, door elkaar liepen en elk gebruikt

kunnen worden om anderen te overtuigen van een bepaalde framing van de situatie of om samen af te tasten in hoeverre een maatwerkaanpak voor die specifieke casus voor eenieder gepast was.

De goede burger

Een sterk karakter in een lastige situatie doet een beroep op de gemeente voor hulp. Deze hulp dient ertoe om de zelfredzaamheid te ondersteunen. Er wordt veel nadruk gelegd op positieve karaktereigenschappen. De persoon in kwestie is een goede ouder of verricht andere zorgtaken, is veerkrachtig, heeft ambities en is gedreven om een opleiding te volgen of te werken, en is zeer meewerkend en betrokken bij het zorgproces. Het verhaal stuurt aan op een hoopvolle toekomst en doet een beroep op de toehoorder om het succesverhaal mogelijk te maken.

Ik wil [naam rotterdammer] zo goed als mogelijk helpen, ook omdat ze haar best doet om naar school te gaan, de opleiding af te maken en dat ze binnenkort gaat werken (...) Het is een meid die ondanks al die shit gewoon doorgaat, gaat werken, studeert, weetje. Ze werkt supergoed mee, aan echt alle afspraken. Het feit ook nu dat ze alles aangrijpt, het is echt de ideale cliënt wat dat betreft. (...) We gaan dus gewoon, we gaan hem gewoon oplossen.

Het slachtoffer van omstandigheden

Ten einde raad doet een kwetsbaar karakter in schrijnende omstandigheden een beroep op de gemeente om haar misère te verlichten. Er wordt veel nadruk gelegd op kwetsbaarheid, zieligheid, onschuld en op karaktereigenschappen als nederigheid en dankbaarheid. Het verhaal beschrijft de teloorgang van het karakter (en kinderen) en schetst een duister beeld van de toekomst. Daarmee doet het een beroep op de toehoorder om als barmhartige Samaritaan verdere tragedie te voorkomen.

Het probleem in deze zaak is dat het huisvestingsprobleem heel veel effect heeft op het kind. Die is een tijdje ondervoed geweest, zijn tanden vielen uit. (...) De moeder had al in Brazilië al last van depressie, en toen al had ze medicatie gekregen. En door deze situatie merken wij dat ze steeds meer achteruitgaat. Maar ook steeds meer afvalt en heel veel stress [heeft]. Bijvoorbeeld vandaag hebben we weer crisis, ze is helemaal in paniek. We proberen haar rustig te houden en het kind, die heeft ál dit proces meegemaakt. We weten nog niet alles wat hij in Brazilië had meegemaakt, maar in ieder geval in Nederland, heeft hij al best wel veel meegemaakt: in Rotterdam rondzwerven met moeder en voordat het wijkteam bekend werd bijna dagelijks wisselen van een slaapplek. Maar door de depressie merk ik ook - en dat geeft [moeder] ook aan - dat ze steeds minder ruimte in haar hoofd heeft om verder te denken, naar mogelijkheden. De hele situatie heeft invloed op dit jongetje, want hij fungeerde ook als tolk voor moeder. Dus het kind heeft alles gehoord en alles gezien. Ook dat moeder veel huilt. 'S nachts huilt moeder vaak en dit kind begint ook nu psychische klachten te ontwikkelen. Hij huilt ook, en moeder maakt zich ook zorgen dat hij heel veel aan zijn nagels zit, tot bloedens toe.

Dat er heel veel stress is, achteruitgang op school. Voorheen lukte het nog om dagelijks naar school te gaan, nu gaan we richting regelmatig verzuim. Ja en zo kan ik eigenlijk doorgaan met hoe deze situatie verder loopt. Het KID geeft aan: "wij hebben een plek voor het kind, maar niet voor moeder. Nou dat is eigenlijk de grootste angst van moeder en kind, en het kind heeft nachtmerries dat de politie hem echt meeneemt.

Niet behoeftig genoeg

Een zielig karakter in een lastige situatie vraagt de gemeente om hulp. Alleen voldoet deze persoon niet aan de criteria. Dat is heel vervelend voor deze persoon maar de regels zijn er niet voor niets. In dit verhaal wordt erkend dat de situatie van het karakter lastig of zielig is, maar vraagt tegelijkertijd aan de toehoorder om te bepalen of het karakter echt meer behoeftig dan anderen is. Is het echt een uitzonderlijk geval? Het zou immers oneerlijk zijn om schaarse middelen niet toe te kennen aan de meest behoeftigen.

Kijk, die mevrouw is voor ons, wij noemen dat dan een bankslaper. Zij heeft een plek, en hoe onprettig die plek waarschijnlijk ook is, het is altijd nog prettiger als onder een brug. Als niet meer welkom is bij die ex-schoonmoeder, dan is ze vervolgens dakloos en zou ze wel doelgroep zijn van ons. Dan komt ze terecht in de crisis nachtopvang. Dat is ook echt geen pretje... misschien nog wel een stap erger.

Feit blijft gewoon dat er woningen tekort zijn, en wij moeten dus de schrijnendste gevallen schiften. En dat zijn voor ons de daklozen. Dan zou er eventueel beleid moeten komen voor de bankslapers, zodat we die ook kunnen gaan helpen, dat we meer aan de preventieve kant kunnen gaan zitten. Maar in the end; zijn er dus huizen nodig. Dus welke route we ook bewandelen voor deze mevrouw, ik denk dat als zij bankslaper kan blijven, denk ik echt dat ze dat met beide handen moet aanpakken. Want in zo'n crisisopvang is het ook écht geen pretje. Het is echt niet lang leve de lol. Dat is echt geen verbetering en ook niet met het kindje.

De onverantwoordelijke burger

Een onverantwoordelijk karakter in een lastige situatie die hij/zij zelf heeft veroorzaakt doet beroep op hulp en collectieve voorzieningen. Het karakter dient met enig achterdocht te worden beschouwd want is lui, kieskeurig, ondankbaar en/of slecht begeleidbaar en heeft weinig maatschappelijk 'potentieel'. Dit verhaal doet een beroep op de toehoorder om als gatekeeper misbruik van schaarse zorgvoorzieningen te voorkomen op basis van een moreel oordeel over (het karakter van) de hulpvrager.

Het jongetje is geboren en getogen in Brazilië. De moeder heeft hier ook nooit gewoond, en vader woont ook niet in Nederland. Dat kind spreekt daar de taal, is daar opgegroeid en toch op een dag besluit ze, zonder dat vader dat eigenlijk wil, begrijp ik, want die wil eigenlijk niets te maken hebben met de zoon [om hierheen te komen]. Wat

was haar plan? En als vader er niets mee te maken wilde hebben, ja bij wie ging ze dan landen met haar zoon en haar leven opbouwen? (...) Heeft mevrouw überhaupt in beginsel wel eens overwogen om dan maar eventueel terug te keren zeg maar? Want aan de andere kant ze heeft ook wel een verantwoordelijkheid naar haar zoon.

5.2 Kansfonds en PRIO-maatwerk budget

In het begin van PRIO kon via het IPW beroep worden gedaan op het Kansfonds om oplossingen voor Rotterdammers te financieren. Dit fonds is bedoeld voor “financiële hulp aan jongeren tot 27 jaar zonder ingewikkelde voorwaarden, dus zonder bureaucratie” (Kansfonds.nl) en “kan worden ingezet wanneer er sprake is van tijd tekort of wanneer er een voorliggende voorziening ontbreekt” (kansfonds.nl).

Hoewel het bij de onderzoekers niet bekend is voor hoeveel casussen en hoe financiering vanuit het Kansfonds daadwerkelijk is ingezet, kwam dit in de eerste fase in 27% van de casussen als oplossing in de bespreking naar voren. Het ging dan bijvoorbeeld om het betalen van borg, huur, inrichtingskosten, of het opkopen van schulden. Tevens vertelde uitvoerende professionals dat zij ook buiten PRIO om contact opnamen met consultants van het IPW om aanspraak te doen op Kansfonds middelen.

Dit olifantenpaadje, waarbij om het Rotterdamse systeem heen werd gewerkt, werd dus veel gebruikt. Volgens betrokkenen was de reden daarvoor dat het de uitvoering ontbrak aan de mogelijkheid van snelle financiering van doorbraken bij complexe casuïstiek, omdat passende budgetten ontbreken of niet snel inzetbaar zijn doordat het veel tijd en moeite kost om uit te zoeken welk potje passend is en om dat vervolgens aan te vragen. Om in de bestaande behoefte te voorzien binnen het Rotterdamse systeem, hebben de programmamanagers zich hardgemaakt voor de opzet van een snel en breed inzetbaar budget voor kwetsbare mensen die dreigen vast te lopen. De verwachting was dit budget zou helpen om escalatie van problemen te voorkomen. De totstandkoming van het PRIO-maatwerkbudget wordt door veel betrokken gezien als een grote opbrengt van PRIO. (Hoewel er al eerder experimenten zijn geweest in Rotterdam met het inzetten van een dergelijk budget (zie: Hekelaar 2019, Hoekstra 2022)).

Gedurende het project zijn er door de programmamanagers een aantal criteria ontwikkeld waaraan een casus moet voldoen om in aanmerking te komen voor het PRIO-maatwerkbudget. Dit zijn:

- Er zijn geen voorliggende voorzieningen, dus het kan niet uit andere potjes
- Het gaat alleen om tijdelijke uitgaven. Het maatwerkbudget voorziet niet in structurele kosten.
- De uitgave kan goed worden onderbouwd vanuit de waardendriehoek.

Als er in de praktijk overigens sprake is van een acute situatie kan het maatwerkbudget direct worden ingezet om daarna te kijken of het geld nog via een regulier potje teruggehaald kan worden.

Wegens bureaucratische vereisten zoals het invullen van een formulier en moeten aanleveren van een factuur, werkt het PRIO-maatwerkbudget in de praktijk nog niet zo snel en goed als gewenst en nodig. Bijvoorbeeld omdat IDEAL-betalingen, pinbetalingen, en 2e hands aankopen zonder factuur via Marktplaats (nog) niet mogelijk zijn. De verwachting is dat de tekortkomingen van het PRIO-maatwerkbudget ondervangen gaan worden door het toekomstige mini-maatwerkbudget.

Inzet PRIO-maatwerkbudget

Het PRIO-maatwerkbudget is in totaal bij 13 casussen ingezet. In de meeste gevallen (8) ging het om uitgaven voor leerlingenvervoer die noodzakelijk werden geacht, bijvoorbeeld omdat er in deze casussen niet werd voldaan aan criteria zoals minimale afstand, of omdat de jeugdwet geen ruimte bood in het kader van uithuisplaatsing of klinische opname. Dit kwam vaak voor in combinatie met urgente problematiek waar de ontwikkeling en het welzijn van kinderen in het geding was:

Aan de ene kant: 'er is niks voor bedacht en dit is wel hoogstnoodzakelijk' dus we gaan het doen en aan de andere kant: 'er moet snel iets gebeuren, en dit kan snel ingezet worden in tegenstelling tot anderen manieren' dus we gaan het maatwerkbudget doen'.
-Wijkteamleider

Bij drie casussen ging het om vergoedingen in het kader van kinderopvang: voor tijdelijke private oppas zolang kind op de wachtlijst stond, om een schuld aan een kinderopvang af te lossen zodat het kind er kon blijven, en voor opvang in een logeerhuis vanwege ziekenhuisopname van de moeder. Een voorbeeld van de gemaakte overwegingen:

Dat ging over een jongetje wat eigenlijk naar gespecialiseerde dagbesteding moest. Dat was alleen niet voorhanden. Het kind kan niet naar school want is niet meer te handelbaar op school. Dus zo'n kind komt thuis te zitten waardoor de moeder niet kan werken. Die kiest ervoor om opvang in te zetten die ze eigenlijk niet kan betalen vanwege het feit dat er wachtlijsten zijn in de zorg. Een alternatief zou zijn: mevrouw zegt haar baan op etc. etc. Dat moeten we ook niet willen dus vandaar dat we die toen hebben toegekend. -Wijkteamleider

Bij één casus is het maatwerkbudget gebruikt om een hulpverlener te betalen die al een half jaar niet was betaald, omdat een in een andere stad toegekende PGB nog niet was geregistreerd in Rotterdam. Bij één casus is het maatwerkbudget ingezet om een maand huur en borg te betalen voor een jongere wiens uitkering (nog) niet was toegekend door een administratieve fout.

Opvallend is dat het PRIO-maatwerkbudget tot nu toe vooral is ingezet als **last resort**, terwijl het ook veel geld (in tijd) zou besparen als het sneller ingezet zou worden. Verschillende betrokkenen benadrukken in dit kader dat het zoeken naar oplossingen in het bestaande systeem vaak veel tijd en aandacht kost. Mede omdat er veel nadruk ligt bij de inzet van voorzieningen op de zelfredzaamheid van cliënten, terwijl dat niet altijd realistisch is. Deze bureaucratische zoektocht is duur en werkt vertragend,

waardoor de verwachting om meer preventief te kunnen werken maar voor een klein deel waargemaakt kan worden. Dit is een punt van frustratie voor medewerkers van het wijkteam zo blijkt uit een interview:

Mevrouw heeft vermoedelijk een verstandelijke beperking. Die probeert aan geld te komen omdat ze geen inkomen heeft. Die is aan het hosselen, dat is logisch dat je dat doet. Als ambtenaar zou je zeggen dat ze aan het frauderen is. Ik zie dat het nodig is dat ze uitkering en beheer nodig heeft. Maar om nu die uitkering voor elkaar te krijgen is NIET TE DOEN. We zitten met vier collega's in deze casus om dingen voor elkaar te krijgen. Er komen allemaal van die regels, en die vrouw die denkt alleen maar 'aaghhh'. En we zijn nu al twee à drie maanden verder. Het is trekken aan een dood paard, en daar kan die vrouw niets aan doen. Weet je wat dat kost?? Dit soort mensen zou je veel meer en sneller onder je hoede kunnen nemen. We hadden veel problemen kunnen voorkomen als we drie maanden terug hadden besloten dat we alles voor haar over hadden genomen. Nu is iedereen aan het dweilen met de kraan open. En dat gaat maar door. -Medewerker wijkteam

5.3 Wijkteamleiders met een ruimer mandaat

Binnen PRIO hebben de wijkteamleiders het mandaat gekregen om in uitzonderlijke gevallen over gemeentelijke domeinen heen besluiten te kunnen nemen om oplossingen op maat in te zetten voor casussen die zijn vastgelopen of dreigen vast te lopen. Deze uitbreiding van het mandaat van de wijkteamleider liet de gemoederen bij andere afdelingen niet onberoerd. In de gevallen waar het mandaat is ingezet in de beginfase van PRIO leverde dat veel weerstand en spanning op waardoor de inzet van het mandaat, zeker in de eerste fase, moeizaam op gang kwam:

Het is niet alsof je een mailtje stuurt; hier zet ik m'n mandaat in en 'go'. Het blijft wel heel erg in overleg. We hebben daardoor op heel veel zere teentjes getrapt. In een ideale wereld ga je naar iets als het wijkteam of PRIO en als zo'n medewerker zegt: "We hebben er met allerlei mensen naar gekeken en weloverwogen beoordeeld, dit moet gewoon gebeuren om iemand verder te helpen.", dat het dan ook gewoon wordt geregeld. Maar nu... PRIO was nieuw, en het mandaat was nieuw. En voor onszelf was het ook nieuw. Dus eigenlijk heb je dat nooit echt goed van de grond af kunnen trekken, het is een beetje blijven hangen voor m'n gevoel. Terwijl ik wel geloof in zo'n mandaat regeling. Ik denk dat je het uiteindelijk nodig gaat hebben om echt stappen te maken. -wijkteamleider

In de eerste fase van PRIO is het mandaat slechts twee keer ingezet. In de tweede fase gebeurde het bij acht casussen. Bij vier daarvan ging het over het toekennen van financiële middelen (uitkering, bijzondere bijstand en energietoeslag) aan Rotterdammers die niet (kunnen) voldoen aan de regels voor deze voorzieningen. Bijvoorbeeld wanneer zij niet in aanmerking kwamen voor een uitkering vanwege missende documenten of een verblijfadres. In vier andere casussen werd het mandaat ingezet om kinderopvang of leerlingenvervoer te realiseren. Bijvoorbeeld om een kind van 3 jaar met beperkingen toe te laten tot een kinderdagcentrum voor

kinderen vanaf 4 jaar. Of om een Sociaal Medische Indicatie toe te kennen voor opvang van een kindje bij wie de vader, wie 100% is afgekeurd en kampt met veel klachten als gevolg van een hersenbeschadiging, wordt geacht het kind te kunnen opvangen³.

In eerste instantie was het mandaat van wijkleiders niet bekend voor medewerkers van andere afdelingen binnen de gemeente of zij erkenden de bevoegdheid niet. Een voorbeeld: Een wijkteamleider wilde het mandaat gebruiken om leerlingenvervoer in te zetten terwijl dit niet in de verordening past. Vervolgens ontstond er discussie met afdeling leerlingenvervoer over wie er kan beslissen over de toepassing van hardheidsclausules. Dankzij tussenkomst van de ambtelijke opdrachtgever van PRIO kon de oplossing alsnog worden gerealiseerd. Overigens leek de weerstand tegen het mandaat vooral op het niveau van de uitvoering en *middle management* te zitten:

Ik had aanvankelijk veel meer gezeur verwacht en gedoe bij de directie. Dat directeuren zeggen: 'hoezo gaat een wijkteamlid iets zeggen over het W&I domein of over een ander domein?'. Maar daar is geen enkele discussie over. Die directeuren zeiden van: 'we gaan dit gewoon regelen, daar hebben we geen bestuurders voor nodig, dit is gewoon een ambtelijke kwestie'. -Programma manager PRIO

Medewerkers van verschillende gemeentelijke afdelingen hadden om verschillende redenen moeite met het mandaat van de wijkteamleiders. Zo bestond het beeld dat het voor medewerkers van het wijkteam lastig is om iets te zeggen over het gebruik van hardheidsclausules, omdat zij niet overzien in hoeverre er *echt* sprake is van een uitzonderlijke situatie, vergeleken met andere casussen op dat specifieke gebied. Daardoor zou resulterende besluitvorming potentieel oneerlijk zijn voor andere hulpbehoevenden en daarbij is er een risico van precedentwerking. Ook klonk het verwijt dat voorrang geven aan individuele casussen zonder beleid aan te passen voor toekomstige vergelijkbare casussen geen zoden aan de dijk zet en oneerlijk is naar anderen:

Voor ons was het helemaal niet duidelijk dat er mandaat was. Wat we echt willen bespreken is wat het bovenliggende doel is. Casussen bespreken die de potentie hebben om trends te signaleren. -Medewerker Centraal Ontraal

Het was niet in alle gevallen nodig het mandaat daadwerkelijk in te zetten, omdat soms de dreiging al voldoende was om een casus in beweging te krijgen. Ook omdat er niet zulke goede ervaringen waren met hoe er gereageerd werd op het inzetten van mandaat, en er daarna veel reparatiewerk nodig was om de relaties te herstellen, bleef de inzet van het vergroot mandaat van de wijkteamleider beperkt. Tegelijkertijd waren er ook een signaal dat het mandaat medewerkers van andere afdeling kon ondersteunen in het maken van uitzonderingen:

Ik heb ook een casus gehad waarbij de beleidsmedewerker de ruimte niet voelde bij zichzelf om daar een verandering in te maken. Ze zei wel van: 'ik kan wel PRIO opnemen

³ Hoewel de intentie was om hier mandaat in te zetten maar bleek het uiteindelijk niet nodig.

om dat te legitimeren'. Soms zie je ook dat het collega's helpt.
-Programmamanager PRIO

Mede door de beschikbaarheid van het PRIO-maatwerkbudget was de noodzaak om het mandaat in zetten ook niet erg groot. Het mandaat werd in de 2^e fase dan ook vooral gebruikt om besluitvorming ter discussie te stellen wanneer niet voldoende kon worden onderbouwd waarom *niet* werd afgeweken van reguliere werkwijzen of regels:

Soms vinden we dat iets had gemoeten, dus dan zet je in op mandaat. Maar als je denkt van: 'nou, ik begrijp deze afweging', dan wordt het 't maatwerk budget.
-Programmamanager PRIO

Voorbeeld van een casus waarbij mandaat is ingezet

Een alleenstaande mevrouw van boven de 60 wordt door meerdere partijen (KBR, huisarts, huis van de wijk, Vraagwijzer) bij het wijkteam aangemeld. Vanwege het ontbreken van een telefoon en email kost het de medewerker van het wijkteam drie maanden om met haar in contact te komen. Dan blijkt dat mevrouw al heel lang geen inkomsten heeft. Drie jaar terug heeft ze participatiewet-uitkering (PW) gekregen op basis van een lening en op voorwaarde dat zij documenten zou aanleveren van haar scheiding en over de koopwoning waar haar ex-partner nu nog woont. Het is mevr. niet gelukt om dit te regelen in die drie jaar en daarom is de uitkering beëindigd. Bij een nieuwe aanvraag voor een PW-uitkering zijn deze documenten opnieuw nodig.

Door het ontbreken van inkomsten, is het budgetbeheer traject via de KBR stopgezet en zijn er schulden ontstaan. Er is ontruiming aangevraagd. Om dat te voorkomen, moet er snel twee maanden achterstallige huur betaald worden en moet de lopende huur betaald gaan worden. Voor die twee maanden huur kan de wijkteam medewerker 'code rood' aanvragen. Echter, mevrouw komt steeds niet of te laat op afspraken terwijl de einddatum dichterbij komt. Ze geeft als verklaring dat zij al een jaar een ontsteking heeft aan haar ogen en daarom de afspraken niet kan lezen en niet over straat durft, bang om aangereden te worden. De huisarts heeft haar verwezen naar de oogarts, maar ook daar is ze niet aangekomen. Mevrouw heeft geen zicht op haar administratie. Veel documenten zijn kwijt of mevrouw weet niet of zij ze heeft of niet. De afspraken bij het huis van de wijk om dit te ordenen, komt zij ook regelmatig niet na. Ook heeft ze geen idee wat haar bankrekeningnummer is. Ze ontvangt geen afschriften en heeft al twee jaar niet ingelogd online. Dit zijn essentiële stukken voor de aanvraag code rood.

Mevrouw ruikt verder iedere afspraak naar alcohol. Ook de huisarts heeft dit met haar besproken. Verder is haar huis ernstig vervuild, waardoor afspreken bij haar thuis ook niet mogelijk is. Een drugsverslaving is niet uitgesloten. Mevrouw komt verward over. De oorzaak hiervan is niet duidelijk. Als haar gevraagd wordt welke dag het is, weet zij dit niet. Ook moet de wijkteam medewerker haar elke keer opnieuw uitleggen dat zij op afspraken moet komen met documenten omdat zij anders ontruimd zal worden.

Om te voorkomen dat mevrouw uithuisgeplaatst wordt en om haar budgetbeheer traject weer te kunnen opstarten wordt het mandaat ingezet om een PW-uitkering toe te kennen zonder dat alle documenten over het verleden worden aangeleverd.

5.4 Legitimeren van maatwerk

Binnen PRIO is de waardendriehoek van het Instituut voor Publieke Waarden gebruikt. De verwachting was dat de waardendriehoek zou helpen om maatwerk te onderbouwen, legitimeren *en* om willekeur in de behandeling van casussen te voorkomen. Toegepast op maatwerk stonden de drie volgende waarden en vragen centraal:

- Betrokkenheid: Hoe draagt de interventie bij aan de persoonlijke doelen en ontwikkelingen van de Rotterdammer?
- Rendement: Draagt de interventie bij aan kostenefficiëntie (welke extra kosten maak je, welke kosten vallen weg, welke kosten worden voorkomen)?
- Legitimiteit: Hoe kan de interventie worden onderbouwd binnen bestaande wet- en regelgeving?

In de praktijk viel het op dat de waardendriehoek door uitvoerende professionals niet veel werd gebruikt en de debatten zelden terugkwam. Hulpverleners gaven aan dat het veel tijd kostte om het in te voeren. Daarnaast zijn de meeste hulpverleners niet geschoold in het gebruik ervan.

Hoewel er enkele professionals waren wie aangaven geïnspireerd te zijn door de onderbouwing vanuit de rendementsgedachte, zagen we dat de onderbouwing van maatwerk aan de hand van de drie waarden voornamelijk werd gedaan door de IPW-consultants en programmamanagers. Dat leverde in enkele gevallen andere handelingsperspectieven op, bijvoorbeeld in de casussen in onderstaand kader:

Voorbeelden anders handelen vanuit kosteneffectiviteit volgens de 'PRIO-gedachte':

Crisisopvang of hotel

Een jongere werd uit huis gezet via de woningbouw. Vervolgens ging hij naar het jongerenloket, maar de crisisopvang was vol. De problemen van deze jongere waren ook eigenlijk te groot voor de opvang. Aan de hand van de doorbraakmethode werden alle risico's doorgerekend. De betrokken wijkteammedewerker schrok zich rot van dat kostenplaatje. "Heel verhelderend en vernieuwend om zo te kijken", vond ze. Als oplossing werd de jongere in een hotel gezet. Daar had hij een goede nachtrust en ging actief (mee) zoeken naar huisvesting. Er werd een woning gevonden en vanuit het Kansfonds werd geholpen met inrichting. Een half jaar later woonde hij daar nog steeds. "Als ik nu kijk hoe het met de jongere gaat dan zijn we zoveel beter af dan wanneer we hem in de opvang hadden geplaatst.", aldus de casusinbrenger.

Pleeggezin of vliegtickets

"Ik heb bijvoorbeeld die hele beroemde zaak [ingebracht], de Poolse mensen, waarvan er drie kinderen naar Polen zijn gegaan. Ja heb ik wel gedacht van ja, wat is nou slim? Gaan we kinderen dan in jeugdzorg plaatsen of in pleeggezinnen plaatsen? Nou ja, dat kost best wel veel geld als je dat zes weken doet. Wij hebben gecheckt hoe duur een ticket was, nou als je dat tegen elkaar afzet, denk ik ja, kan je toch beter die ticket kopen. Is tien keer goedkoper dan dat ik pleegzorg in ga zetten".



Figuur 3. Berichtgeving over PRIO in Algemeen Dagblad

De juridische onderbouwing van maatwerk bleek voor professionals een uitdaging. De hiervoor benodigde expertise was voornamelijk aanwezig bij de consultants van het IPW. Zij waren zeer bereid om deze kennis over te dragen, maar er leek onder professionals beperkte interesse. Er werd nauwelijks gebruikgemaakt van de doorbraaktools voor de juridische onderbouwing van casussen. In de casusbesprekingen in de eerste fase van PRIO werd juridische argumentatie ook niet altijd gezien als behulpzaam om te komen tot maatwerkoplossingen, bijvoorbeeld omdat het geen oplossing biedt voor schaarste:

IPW-consultant:

En dan kijken we even naar de jeugdwet, waarin de zorgplicht vanuit de gemeentes is opgenomen voor deze jongeman, en vanuit daar beredeneren. We hebben hier dus een jongeman die gewoon terecht in NL is want hij heeft een NL paspoort. Het Chavez arrest maakt het mogelijk dat moeder bij hem mag verblijven, dus daar is een juridische basis voor. Vanuit de jeugdwet hebben we een basis om te zorgen dat moeder haar rol als moeder zo goed mogelijk kan oppakken. Wat is dan de mogelijkheid binnen Rotterdam om daar invulling aan te geven?

Dienstverlener:

Ja... dat kun je zo juridisch allemaal stellen maar dat geldt natuurlijk voor de hele doelgroep! Dat gaat je huisvestingsprobleem niet oplossen.

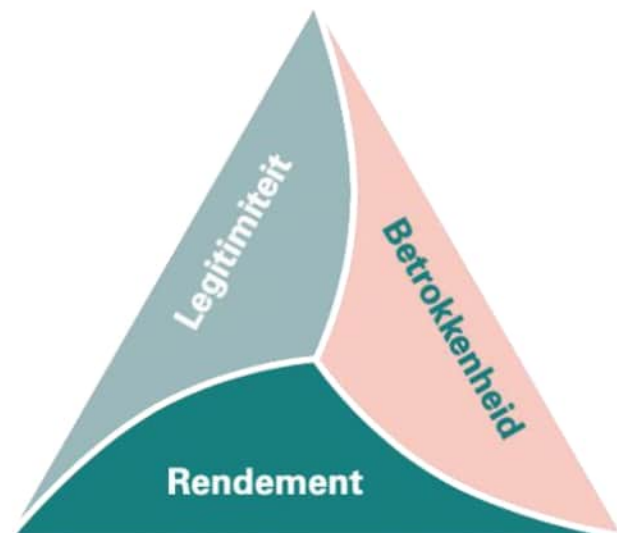
Tegelijkertijd was de waardendriehoek van grote waarde voor de programmamanagers als gemeenschappelijk taal voor onderbouwing van maatwerk naar het beleid toe. De programmamanagers geven dan ook aan ook steun te hebben aan de waardendriehoek bij het voorkomen van willekeur:

Programmamanagers in gesprek over onderbouwen van maatwerk

Eén van de belangrijkste waardes van de doorbraakmethode is dat je maatwerk onderbouwt, zodat je geen willekeur krijgt.

Ja, dat is ook de andere kant van maatwerk, dat je het verwijt kan krijgen dat het willekeur is. Waarom deze Rotterdammer helpen, en die 'niet? Ik denk dat de doorbraakmethode een soort taal biedt, waardoor je dat ook makkelijker met elkaar kunt doen.

Niet [zozeer] voor de professionals, die waren daar niet heel erg mee bezig.



Afbeelding 2. IPW Waardendriehoek

Kijk, de professional wil gewoon stappen zetten voor de onderbouwing zelf. De doorbraakmethode zou dan in die zin niet zo heel veel uitmaken. Ik denk alleen dat wij het zelf ook nodig hadden, ook meer richting beleid of richting directie, of ook richting bestuur voor als je straks moet uitleggen waarom je bepaalde interventies hebt gedaan.

Als je maatwerkbudget inzet, dan wil je daar wel een goed verhaal bij hebben. En ook als je mandaat inzet; waarom doen we dat in deze situatie? Ik vind het echt heel belangrijk dat je daar een goed verhaal bij hebt. En daarom is de doorbraakmethode waarin het perspectief van de Rotterdammer centraal staat. Dat vind ik heel waardevol bij de doorbraakmethode, en vervolgens: hoe onderbouw je nou die oplossingen.

5.5 Inzet programmamanagers

Het PRIO-experiment is geleid door twee strategische beleidsadviseurs, waarbij sprake is van gedeeld programmamanagement. Zij zijn niet alleen verantwoordelijk geweest voor de opzet, implementatie en doorontwikkeling van PRIO (fase 1 en 2), maar ook voor het verbinden van professionals en beleidsmakers van verschillende afdelingen. Omdat beide beleidsadviseurs een professioneel netwerk hebben, kunnen zij uitvoeringsvragen die voorkomen uit vastgelopen casuïstiek makkelijk onder de aandacht te brengen bij verschillende beleidsafdelingen en ook snel opschalen naar directieniveau of de wethouder als dat nodig is. In fase 2, is er een aanvullende medewerker aangesteld ter ondersteuning van de programmamanagers. PRIO bestaat dan uit een centraal team en vier rayonteam met wijkteamleiders en wijkteammedewerkers.

Meerwaarde van hands-on & verbindende rol van strategische beleidsadviseurs

Bij PRIO is gekozen voor een hands-on en verbindende rol van de programmamanagers. Dit betekent dat zij actief betrokken zijn bij vastgelopen casuïstiek in PRIO. In fase 1, hebben zij professionals die werkzaam zijn bij verschillende gemeentelijke afdelingen aangemoedigd om casuïstiek aan te leveren voor de doorbraakbesprekingen. Ook speelden de programmamanagers een belangrijke rol bij de casuïstiekbesprekingen zelf (leiden van discussie, in samenspraak met het IPW) en in het forceren van een doorbraak in de casus, door achter de schermen de juiste professionals en beleidsmakers met elkaar te verbinden. In fase 2, hebben zij voor de casusinbrengers als een hulplijn gefungeerd.

Beide programmamanagers geven ook aan dat zij in de hands-on rol zijn gegroeid. Bij aanvang moesten zij veel leren over de complexiteit van de uitvoering en verschillende beleidsregels. In zekere zin was PRIO een 'pressure cooker' om in korte tijd, onder tijdsdruk van prangende casuïstiek, snel de juiste kennis te vergaren en connecties aan te boren om te zorgen dat een Rotterdammer in nood adequaat wordt geholpen.

De programmamanagers geven aan dat deze 'hands-on' rol van meerwaarde is voor beleidsmedewerkers die normaal op meer abstract strategisch niveau opereren. Zij ervaren een groot gevoel van urgentie om van betekenis te zijn bij het oplossen van concrete casuïstiek:

Het heeft me nooit zo geraakt als nu. Nooit. Ik merk wel dat ik soms boos kan worden om een casus, nou, dat kon ik niet om een beleidsnotitie. Daar kon ik geen ruzie om gaan maken. -Programmamanager

Doordat de programmamanagers met de poten in de modder stonden, konden zij ook goed als ambassadeurs optreden van de uitvoering in beleidsgremia. Dit deden zij door voor de belangen van uitvoerende professionals op te komen (bv door het regelen van middelen) of terugkerende problemen te agenderen bij beleidsmakers.

Borging opgebouwde kennis van programmamanagers is kwetsbaar

Het feit dat binnen PRIO veel kennis is opgedaan bij de programmamanagers, maakt wel dat de borging van deze kennis kwetsbaar is. Het is de vraag in hoeverre de opgedane kennis geborgd kan blijven wanneer de programmamanagers van functie verwisselen. Hierbij is het van belang om de opgedane kennis breder in te bedden in een PRIO-team. Dit is ook deels gedaan door de uitbreiding van het centrale PRIO-team en de prominente rol van rayonmanagers bij de voorbespreking van iedere casus.

5.6 Leren op verschillende niveaus

PRIO had niet alleen tot doel om vastgelopen casussen los te weken, ook was het streven dat PRIO bijdraagt aan het leren, zowel het individueel leren, het collectief leren in de uitvoering als het leren tussen beleid en uitvoering. Enerzijds zien we daarvan succesvolle voorbeelden, anderzijds lijkt het leren minder wijdverbreid en lastiger dan verwacht.

Individueel niveau

Uit de analyse van de casussen en de gesprekken met deelnemers blijkt dat het werkveld zo complex en veelzijdig is voor uitvoerders, dat regelmatig de kennis ontbreekt van de bestaande mogelijkheden. De oplossing voor veel casussen is dan ook meestal niet het afwijken van regels of hele creatieve vernieuwende oplossingen, maar betreft vaak een bestaande optie, het gebruik maken van al bestaande ruimte die regels bieden, of het vinden van de juiste persoon, met de juiste kennis en verantwoordelijkheden die de casus verder kan helpen. In dat opzicht leren betrokken uitvoerders echt van de casussen die zij indienen.

Soms kom je tot de conclusie dat er niet zozeer een uitzondering [nodig] is, maar dat het gewoon iets moet zijn waarin je anders moet denken en vanuit een ander loket het perspectief te horen moet krijgen. -Mecewerker wijkteam

De deelname van uitvoerders aan de casusbesprekingen beperkt zich echter veelal tot één of de enkele keren dat zij een casus inbrengen. De kennis die zij opdoen is daarmee relatief beperkt. Met name de mensen die regelmatig deelnemen aan de casusbesprekingen doen veel kennis op, zoals de programmaleiders, de wijkteamleiders en enkele vertegenwoordigers van andere gemeentelijke gremia. Vooral via de wijkteamleider(s) die betrokken waren in de eerste fase was deze kennis ook makkelijker voor andere uitvoerders toegankelijk dan voorheen. Maar dat is ook kwetsbaar, omdat deze wijkteamleiders inmiddels een andere functie hebben.

Collectief uitvoeringsniveau

Deelnemers aan de casusbijeenkomsten tijdens de eerste fase van PRIO geven aan dat naast het oplossen van vastgelopen casussen voor hen de grootste meerwaarde is dat zij elkaar beter leren kennen en begrijpen:

Het gaat heel erg over 'kennen' en 'gekend worden'. PRIO is op dit moment daar wel het voertuig voor, om elkaar beter te leren kennen. (...) Juist omdat we elkaar in het gewone leven nog niet helemaal weten te vinden. Er is misschien niet altijd een doorbraak nodig, maar wel "iets" nodig op dit moment, want anders hadden we de casus wel via het reguliere pad opgelost. [PRIO is] dus voor nu echt een voertuig de casus zo goed mogelijk te kunnen laten verlopen. -uitvoerende professional

Dat geldt zeker voor de mensen die vaker deelnamen aan de casusbesprekingen. Het valt de onderzoekers ook op dat gedurende de loop van de eerste fase van PRIO de deelnemers makkelijker tot consensus komen over een mogelijke oplossing voor ingebrachte casussen. Meerdere respondenten benoemen daarbij dat PRIO niet

heeft geleid tot een cultuurverschuiving (richting meer maatwerk), maar deze wel ondersteunt en zichtbaar maakt dat de gemeente deze koers wil inslaan.

Toch komt uit interviews naar voren dat er nog steeds grote verschillen bestaan in opvattingen over wanneer 'maatwerk' gepast is. Zoals eerder besproken ervaren deelnemers met name een groot verschil tussen wat zij 'hulpverleners' en 'dienstverleners' noemen. Daarbij wordt gesuggereerd dat 'hulpverleners' (veelal wijkteamleden) zich sterk opwerpen als pleitbezorgers van individuele cliënten en hun belangen. Terwijl 'dienstverleners' vooral pleitbezorgers zijn voor gelijkheid en de eerlijke verdeling van 'schaarste'. Meerdere respondenten geven aan dat de casusbesprekingen zeker in de eerste fase met name de positie van de 'hulpverleners' versterkt. Doordat bij elke bespreking één client centraal staat, waarbij in korte tijd een oplossing bedacht moet worden, ervaren 'dienstverleners' een grote druk om ondanks hun bezwaren toe te geven aan een 'maatwerk' oplossing. Dat is niet door alle deelnemers als prettig ervaren.

Ik had mijn zegje gedaan en ik was blij dat ik uit dat gesprek kon, ik vond het helemaal niet prettig. Nee daar kreeg ik echt wel stress van ja, dat je denkt: 'ja, dus ik ben op pad gestuurd met van: ow zo zit het', en het kan eigenlijk niet. Je weet dat in dat gesprek, met iedereen erbij en je wordt opgenomen, dat je dat gesprek moet gaan voeren, dus dat moet gaan zeggen. En misschien zit er ook zelfs nog zo'n moeder bij en dan mag JIJ dat gaan uitleggen, namens de Gemeente Rotterdam. Ik voel me dan ook falen namens de gemeente zeg maar: 'wij zetten dat soort onmenselijk beleid neer'.

-Deelnemer casusbespreking

Meerdere deelnemers voelden zich tijdens de bespreking in een hoek gedrukt als degene die het probleem voor deze client heeft veroorzaakt, omdat zij geen toegang gaven tot een 'schaarse' voorziening. Hiervoor hadden zij in hun ogen echter goede redenen. Hoewel zij de ingebrachte casussen ook als schrijnend ervoeren, zeggen zij te maken te hebben met veel schrijnender gevallen die wachten op dezelfde 'schaarse' voorziening.

Dat maakt het ook meteen wel ingewikkeld, want die wmo-adviseur aan dat loket zou het liefst ook kunnen zeggen tegen dat gezin, ik laat u toe tot de opvang. (...) En ook, volgens het gelijkheidsbeginsel zou je eigenlijk iedereen [willen toelaten]. [Maar] dan zou je voor iedereen die drempel tot de opvang moeten verlagen en niet op basis van ja, ogenschijnlijk een soort willekeur omdat er een gezin ergens oppopt. Er zitten heel veel gezinnen in een marginale setting, die je met name vanwege de kinderen allemaal iets anders zou gunnen.

-Deelnemer casusbespreking

Uit de observaties blijkt dat deze spanning wat verminderde tijdens de eerste fase toen er tijdens de casusbesprekingen meer gericht werd op integrale, alternatieve oplossingen, in plaats van de toegang tot 'schaarse' middelen te blijven nastreven. Dat maakt de onderlinge interactie makkelijker. In de tweede fase van PRIO leidt het tot nog minder spanningen tussen betrokkenen, omdat minder nadruk is komen te liggen op het groepsgewijs bespreken van casussen. Tegelijkertijd is er daarmee ook

minder ruimte om elkaar te leren kennen en tot wederzijds begrip en afstemming te komen.

Tijdens de eerste fase van PRIO zijn ook enkele leersessies georganiseerd met professionals om met elkaar door te praten over ervaringen uit de casusbesprekingen en lessen te trekken. Mede vanwege de lage opkomst was dat niet succesvol. Professionals gaven aan in hun ogen al veel tijd te besteden aan PRIO door het voorbereiden en bespreken van casussen, waardoor deelname aan de leersessies geen prioriteit had. In de tweede fase hadden de onderzoekers minder zicht op collectieve leerprocessen. De programmamanagers gaven aan in de tweede fase te zijn begonnen met leersessies voor de rayonteam om niet alleen beleidsmatig te leren, "maar ook gewoon te leren van casuïstiek in de wijken". De kennis die is opgedaan bij het verder brengen van casuïstiek, wordt op deze manier gedeeld met het rayonteam PRIO. Daar worden afspraken gemaakt over hoe de opgedane kennis verder kan worden gebracht (bijvoorbeeld richting andere wijkteam-collega's). Op deze manier wordt de kennis die door de programmamanagers is opgedaan teruggebracht in de praktijk.

Tussen beleid en uitvoering

Drie onderwerpen waar we mee bezig zijn – opvang, vervoer en huisvesting – zijn echt wel beleidsmatige issues waar je wat mee zou moeten om het te vergemakkelijken, ook voor de professionals, [het kan] eerlijker soms ook. -Programmamanager

Zoals gezegd konden de meeste casussen in beweging worden gebracht door gebruik te maken van bestaande opties en richtte het leren zich dus met name op het kennen van deze opties. Vaak was ook 'schaarste' van voorzieningen, met name huisvesting, het grootste (al wel bekende) probleem. Toch leverde de casusbesprekingen in fase 1 en 2 van PRIO ook inzichten op ten aanzien van belemmeringen die door Rotterdamse regelgeving en beleid worden opgeworpen zoals onder meer; huisvesting, (leerlingen)vervoer, kinderopvang en budget. Bij huisvesting ging het over de voorwaarden om in aanmerking te komen voor urgentie, zoals het achterlaten van een zelfstandige woning, of om de voorwaarden voor toegang tot maatschappelijke opvang zoals feitelijke dakloosheid. Bij leerlingenvervoer bleken criteria problematisch wanneer de bestemming te dichtbij was of juist buiten het ingekochte werkgebied, als het een niet-ingekochte instelling voor opname betrof, of wanneer vervoer werd gezien als verantwoordelijkheid van een ouder die hiertoe niet in staat was. Voor opvang bleek het problematisch dat ouders met een chronische aandoening of waarvan het kind op de wachtlijst staat niet altijd recht hebben op opvang.

Door PRIO werden bovenstaande problemen niet alleen zichtbaar, maar kregen deze problemen ook 'eigenaren', met name de twee programmaleiders vervullen deze rol. Zij hebben deze problemen meegenomen in rapportages en zijn in gesprek gegaan met, beleidsmakers, managers en wethouders. Doordat zij de beleidstaal spreken en een netwerk hebben, zijn zij beter dan professionals instaat om dergelijke problemen onder de aandacht te brengen bij de juiste personen en afdelingen.

Het realiseren van een PRIO-maatwerkbudget wordt zoals eerder gezegd door meerdere respondenten als een grote opbrengst gezien van PRIO in de eerste fase, waarbij lessen uit de casusbesprekingen daadwerkelijk zijn vertaald in concreet beleid. Met een dergelijk maatwerkbudget is in de gemeente al eerder geëxperimenteerd (Hekelaar en Moors 2019). Tegelijkertijd valt op dat het vertalen van lessen vanuit PRIO naar beleid een lang, onzeker traject is. De programmamanagers moeten langs vele bureaus om hun verhaal te vertellen en verandering is dan nog zeker niet gegarandeerd.

Op het casusniveau hebben we best veel ingericht zodat dat wij echt konden doen wat nodig was. Niet dat dat altijd al meteen goed werkte, maar dat zag je wel bewegen. Maar in het veranderen van het systeem, ja, daar waren de voorwaarden absoluut niet voor geregeld, want wij legden allerlei leerpunten neer bij het beleid maar daar gebeurde dan niks mee. -Programmamanager PRIO

Één van de respondenten is van mening dat het probleem is dat de aanpak niet voldoende ingebed is, omdat het is vormgegeven is als een tijdelijk programma, met te weinig bestuurlijke steun. Idealiter, zou hij zien dat er een stuurgroep zou zijn bestaande uit managers/bestuurders die lessen uit PRIO snel zouden vertalen naar beleid en werkinstructies. Met daarnaast een structureel budget om professionals te scholen op het gebruik van de doorbraaktechniek.

Er zijn geen afspraken gemaakt over hoe geleerde lessen opgevolgd worden. Er is gesteld 'we willen ervan leren', maar er is niet gezegd hoe we dat borgen en structureren. Dus je hebt een boel mensen proberen te helpen, dat lukt dan op individueel niveau vaak nog wel. Dat is gewoon knallen en doorbreken. Maar vervolgens krijg je zaken in beeld die je hier niet kunt planten en die je niet kunt verdelen binnen de organisatie, want niemand is daarvan. -Betrokkene bij PRIO

In de 2^e fase van PRIO hebben de programmamanagers ook geïnvesteerd in bestuurlijke steun en de meerwaarde van deze rugdekking ervaren:

We hebben intussen gemerkt dat je de directie heel erg nodig hebt. Je hebt gewoon die opdracht van de directeur nodig om bepaalde beleidspunten verder te brengen. Ik denk dat we dat in de tweede fase veel meer zijn gaan doen. Dat we de directeurs veel meer hebben betrokken bij die systemenveranderingen, of die beleidsveranderingen die nodig zijn. Omdat hoe je het ook wendt of keert, onze organisaties zijn hiërarchische organisaties. Als er iemand achter een opdracht staat die streepjes heeft, die een hogere positie heeft, dat scheelt gewoon. Ik merk ook dat we dat veel meer doen, ook op veel meer plekken komen, dat er veel beter wordt geluisterd. Dat is niet de enige voorwaarde maar het helpt wel. -Programmamanager

Tegelijkertijd zijn er ook respondenten die het überhaupt niet wenselijk vinden dat de lessen uit PRIO snel worden vertaald. Zij wijzen erop dat een aanpassing van beleid en regels grote nadelige consequenties kan hebben. Zo'n aanpassing moet dan ook zeer goed onderbouwd worden en dat vergt gedegen onderzoek. Naar hun idee is een onderbouwing vanuit enkele casussen uit PRIO daarvoor niet voldoende.

De consequentie echter van het niet of traag doorvertalen van de lessen is dat het draagvlak voor PRIO afneemt. De belofte is immers dat door PRIO structurele veranderingen worden ingevoerd. Verschillende uitvoerders geven daarbij aan dat ze de uitzonderingen die worden gemaakt in het kader van PRIO alleen acceptabel vinden, omdat een structurele verandering in het vooruitzicht wordt gesteld. Dan is het immers niet alleen toevallig degene die bij PRIO is aangemeld die een uitzondering krijgt, maar komt een oplossing op termijn ook voor anderen in zicht.

[de programmamanagers] raakten ook wel eens gefrustreerd van onze eigen organisatie, die zo versnipperd is. Dat je denkt, 'nou we lossen het zelf wel op, ik regel zelf wel een kamertje'. Maar dan blijft het probleem in stand, dan heb je het voor een casus opgelost, maar morgen staat de volgende [client voor de deur]. Dus de verandering moet toch [van] binnen de organisatie komen. Binnen de directies en binnen de teams. - Beleidsadviseur

Tot slot blijkt dat deelname aan PRIO voor de betrokken beleidsmedewerkers helpt om meer gevoel te krijgen voor de praktijk. Bij de bespreking van individuele casussen komen zij in aanraking met echte verhalen van Rotterdammers en weerbarstige praktijken die niet altijd in regels en beleid te vatten zijn. Dat roept emoties op en helpt om te reflecteren op het eigen handelen en op het beleid, en kan helpen om de afstand tussen beleid en de praktijk te verkleinen:

Wat we meer nodig hebben is dat ook beleidscollega's meer wakker liggen van hun werk, dat het ze ook persoonlijk raakt. En ik denk dat als je werkt in de wijk, gewoon wat meer met Rotterdammers werkt, dat je het je echt meer ook gaat raken als mens. Nu kan je een heel beleidscyclus afleggen zonder de mensen te spreken wie het betreft. -Betrokkene bij PRIO

PRIO krijgt invulling als onderdeel van het grotere verhaal

Aan de ene kant is het frustrerende van het proces dat er geen [standaard] antwoorden zijn, en aan de andere kant is dat de mooie kant, want je kan per casus je antwoord verzinnen. Maar het is aan de gemeente Rotterdam om aan te geven wat voor antwoorden zij toepasselijk vinden binnen de doorbraakmethode. Dat kan heel anders zijn dat Amsterdam dat doet, of Utrecht of Breda. Want dat is afhankelijk van meerdere elementen die in je stad zijn. Huisvesting en inkomensvoorziening zijn belangrijke pijlers waarop gestuurd wordt. Het ligt er ook aan wat voor soort wethouder er zitten. Zijn ze links, zijn ze rechts? Wat voor stad wil je zijn? Het belangrijkste voor PRIO is om te komen tot zo'n gemeenschappelijke visie. -Teamleider

5.7 Doelen en interventies na uitrol (PRIO fase 2)

In de tweede fase bleef het doel van PRIO in de kern hetzelfde: rotterdammers helpen om "stappen te zetten" door het leveren van maatwerk en integraliteit. Wel is het werkproces aangepast. Zo is er een kort aanmeldingsformulier ontwikkeld aan de hand waarvan professionals gemakkelijker een casus kunnen inbrengen. Zodra dit gedaan wordt, volgt er binnen twee à drie dagen eerst een vooroverleg met een programmamanager, een wijkteamleider en eventueel een collega van een specifieke afdeling zoals Expertise Team Financiën. In dit overleg wordt geïnterviewd of een uitzonderlijke aanpak noodzakelijk is. Het kan bijvoorbeeld zijn dat reguliere wegen nog niet bewandeld zijn of dat belangrijke informatie ontbreekt, waardoor vervolg in de PRIO-aanpak onvoldoende onderbouwd kan worden, en de inbrenger wordt gezocht eerst zelf stappen te zetten. Verder dient het vooroverleg dezelfde functie als de casusoverleggen, en volgt ook grotendeels hetzelfde stramien, maar dan in een meer select gezelschap. Als uitkomst van het vooroverleg kan vanuit PRIO worden ingezet op verschillende instrumenten. Deze variëren van een lichte interventie zoals het sparren met programmamanagers of bijvoorbeeld een wijkteamleider, tot een vrij zware interventie zoals het organiseren van casusbespreking of het inzetten van mandaat. Deze interventies worden verder beschreven bij de casuïstiek van fase 2.

6. Functies van PRIO voor professionals

Het lijkt erop dat naarmate PRIO doorontwikkelde en het netwerk en de kennis van de betrokkenen groeide, de aandacht meer primair kwam te liggen op de mogelijkheden binnen het bestaande systeem om casussen verder te helpen, en het wegnemen van daarin gelegen drempels. Daarin sloot PRIO aan op de ondersteuningsbehoeftes van uitvoerende professionals bij het complexe werk in een veranderlijk en versnipperd zorglandschap. Op basis van de ingebrachte casuïstiek en de manieren waarop deze in PRIO onder begeleiding van de programmamanagers zijn behandeld, zien wij dat PRIO in de huidige vorm de praktijk als volgt ondersteund:

PRIO als kennisbroker

Op de eerste plaats dient PRIO om versnipperde kennis en perspectieven samen te brengen rond complexe casussen, het bespreken en samen nadenken over lastige casussen kan casusregisseurs helpen zich gesteund te voelen in behandeling van een complexe casus en ontnemt het gevoel er alleen voor te staan. Door professionals met verschillende perspectieven en ervaringen samen te brengen worden ook ideeën uitgewisseld die een creatieve omgang met het bestaande systeem bevorderen. Er blijken dan verschillende wegen mogelijk om hetzelfde doel te bereiken.

PRIO als mediator

Soms is het delen van kennis niet voldoende omdat de casusinbrenger anderen nodig heeft om een bepaalde oplossingen te realiseren. Bijvoorbeeld als er aanspraak gedaan wordt op schaarse hulpvoorzieningen en/of er interventies op verschillende leefgebieden nodig zijn, zoals het toekennen van bijzondere bijstand, een sociaal medische indicatie, of een woning. In deze context dient PRIO om per casus commitment en een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid/ eigenaarschap te organiseren en beleggen onder betrokken vanuit verschillende afdelingen. Onder druk van PRIO worden professionals aangesproken om een andere rol aan te nemen ten opzichte van een bepaalde casus en het belang van de (individuele) Rotterdammer voorop te stellen aan het beleid of de gebruikelijke werkwijze (state agent/citizen agent).

PRIO als vertaler

Verschillende afdelingen in het sociaal domein van Rotterdam hebben elk vanuit de eigen functie en positie een bepaalde kijk op Rotterdammers en de voorwaarden waaraan die moeten voldoen om in aanmerking te komen voor ondersteuning. Professionals die werkzaam zijn bij deze verschillende afdelingen spreken daardoor als het ware soms een andere taal waardoor onenigheid kan ontstaan. In de praktijk helpt PRIO sociale professionals om hulpvragen zodanig te onderbouwen en 'framen' dat deze voldoen aan de criteria die het Rotterdamse systeem stelt voor toegang tot bepaalde voorzieningen. Als dat niet voldoende is, kan PRIO helpen met

de onderbouwing en framing om af te wijken van reguliere werkwijzen en een bijvoorbeeld een beroep te doen op een hardheidsclausule.

PRIO als 'beroepsprocedure'

Indien casussen niet kunnen opgelost binnen het systeem door kennis te delen, bemiddelen, of een andere framing van de casus, biedt PRIO toegang tot het mini-maatwerkbudget. In het uiterste geval kan vanuit PRIO het mandaat van de wijkteamleiders worden ingezet om over domeinen heen beslissingen te maken. Dit gebeurt in de regel pas als de hiervoor beschreven functies van PRIO geen soelaas boden. Het inzetten van mandaat dient enerzijds om impasse te doorbreken bij de behandeling van een bepaalde casus, maar wordt in de praktijk ook gedaan om een signaal af te geven aan de betreffende afdeling.

Betekenis van PRIO voor de uitvoering

Het heel fijn om bij een PRIO aan te kunnen kloppen wanneer je van alles hebt geprobeerd maar gewoon niet verder komt. Als je net even andere contacten of de vuisten op tafel nodig hebt om stappen te zetten. Dus [PRIO is] vooral echt een hulplijn voor kennis, een brede blik, en de vuisten op tafel als het nodig is. En een stukje maatwerk budget. PRIO werkt heel erg ondersteunend, maar het is ook wel confronterend in de zin dat we tien keer dezelfde problemen langs zien komen. Het legt de vinger op de zere plek. -wijkteamleider

7. PRIO-casuïstiek

In dit hoofdstuk geven wij inzicht de aantallen en het soort casussen dat bij PRIO op tafel kwam en hoe deze casussen zijn behandeld. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de eerste fase waarin PRIO plaatsvond in twee wijken voornamelijk aan de hand van de doorbraakmethode, en de tweede fase waarin PRIO werd uitgerold over de hele stad en meer het karakter kreeg van een hulplijn met getrapte mogelijkheden voor ondersteuning van professionals bij complexe casuïstiek.

Opgemerkt dient wel te worden dat onduidelijk blijft hoe representatief de casussen zijn die in PRIO zijn ingebracht, voor de totale groep Rotterdammers die 'vastlopen in het systeem'. Het zijn ieder geval casussen waar professionals mee worstelen en die zij geschikt vonden om in te brengen bij PRIO.

7.1 Fase 1

Aantal PRIO-casussen

Sinds de start van PRIO in december 2020 tot 1 maart 2022 zijn er 29 bijeenkomsten (casusbesprekingen) geweest waar professionals vanuit verschillende afdelingen van de gemeente en partners van buiten de gemeente samen werken aan integrale ondersteuning en maatwerkoplossingen voor Rotterdammer in lastige situaties. Er zijn binnen PRIO in de eerste fase totaal 83 casussen behandeld. Hiervan zijn 57 unieke casussen behandeld in de casusbesprekingen aan de hand van de doorbraakmethode. Van deze casussen zijn 6 casussen in een volgende casusbespreking teruggekomen en besproken. Er zijn daarnaast 20 casussen behandeld buiten casusbesprekingen om. Waar in het begin van PRIO nog voornamelijk casusbesprekingen plaatsvonden aan de hand van de doorbraakmethode, worden er in de laatste maanden relatief veel casussen opgepakt buiten de casusbespreking om. In tabel 2 vindt u een overzicht van het aantal PRIO-casussen tot maart 2022.

Tabel 2. Aantal PRIO-casussen, december 2020-maart 2022

	Unieke casussen	Terugkerende casussen	Totaal
Casusbespreking	57	6	63
Buiten casusbespreking	20	0	20
Totaal PRIO-casussen	77	6	83

Problemen in de PRIO-casussen

Bij de meeste casussen die in de eerste fase bij PRIO op tafel kwamen, speelde er problemen op verschillende leefgebieden (gemiddeld 1,7 probleem per casus). Grofgezegd kwamen er twee soorten casussen binnen: 1) complexe casussen waarbij de inbrenger kennis, expertise en andere gemeentelijke professionals behoeft en/of hen vraagt om in actie te komen. En, 2) casussen waarbij de Rotterdammer geen rechten wordt toegekend voor een bepaalde voorziening, terwijl deze noodzakelijk wordt geacht door de casusregisseur. In deze laatste categorie zijn er veel casussen in PRIO van Rotterdammers die niet voldoen aan de criteria voor ondersteuning. Er zijn professionals die hiermee moeite hebben en voor wie deze drempels voor hulpverlening morele dilemma's opleveren, omdat deze op gespannen voet staan met professionele- of humanitaire waarden.

Huisvesting

In verreweg de meeste gevallen, in 63% van de casussen, stonden problemen op het gebied van huisvesting centraal. Een wijkteammedewerker licht toe: *"Het is ontiegelijk moeilijk om een woning te krijgen. Ze worden er wanhopig van en daarom stagneren ontwikkelingen op andere leefgebieden"*. Huisvestingsvraagstukken binnen PRIO betreffen relatief vaak Rotterdammers in ontoereikende leefomstandigheden wie geen toegang hebben tot opvang of huisvesting bijvoorbeeld, omdat zij worden gezien als bankslapers, of omdat zij geen rechten hebben omdat er (vermeend) sprake is van verwijtbaarheid. Het betreft dan relatief vaak alleenstaande moeders.

Jeugd en vervoer

In ongeveer een derde van de casussen (29%) waren er problemen met jeugdigen. In de meeste gevallen omdat hun welzijn onder druk stond vanwege ontoereikende woonruimte en/of dreigende dakloosheid. Er waren ook een paar casussen die betrekking hadden op kinderopvang voor werkende en/of zieke ouders of vergoeding van therapie. Daarnaast kwam in 8% van de casussen leerlingenvervoer naar voren als probleem.

Inkomen en schulden

Ook problemen met inkomen (14%) en schulden (13%) komen bij PRIO op tafel. Het gaat dan veelal om problemen met het verkrijgen van een uitkering of bijzondere bijstand, of om toegang tot schuldhulp. Drempels voor uitkeringen zijn bijvoorbeeld (vermeende) gezamenlijke huishoudens of niet voldoen aan bureaucratische vereisten. Schulden spelen vaak op de achtergrond mee of zijn een drempel voor het kunnen nemen van stappen op andere leefgebieden.

Gezondheid

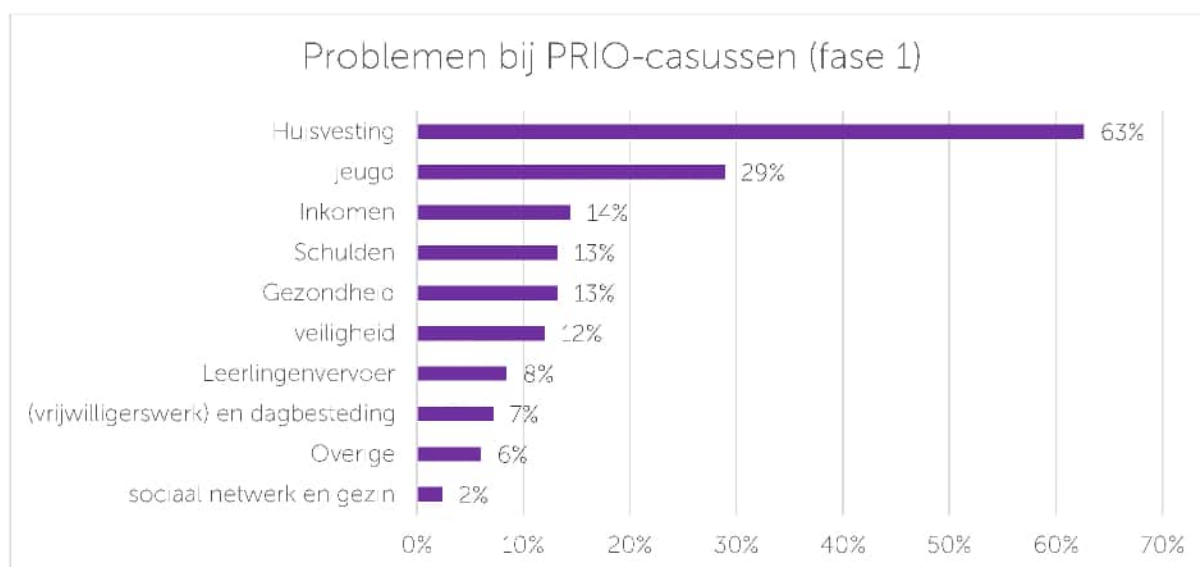
Problemen rond gezondheid (13%) hangen vaak samen met problemen op andere leefgebieden. Bijvoorbeeld Rotterdammers die vanwege psychische of lichamelijke kwetsbaarheid, of trauma's en onveiligheid (12%), behoefte hebben aan een bepaalde vorm van verblijf- of huisvesting. In enkele gevallen waren er problemen met vergoeding van gezondheidsmiddelen, zoals therapie of een hulphond.

Participatie en netwerk

Problemen op (vrijwilligerswerk) en dagbesteding (7%), en sociaal netwerk en gezin (2%), speelden ook op de achtergrond mee.

Overige casussen (6%) betreffen bijvoorbeeld WMO-vergoedingen en juridische vraagstukken rond gezinshereniging. Een overzicht van het percentages van de PRIO-casussen waarbij de besproken problemen een rol speelde in de eerste fase, is te vinden in figuur 1.

Figuur 1. Percentage PRIO-casussen waarbij de volgende problemen centraal staan in fase 1 (n=83)



PRIO-interventies

In PRIO worden interventies gedaan om maatwerkoplossingen⁴ voor Rotterdammers mogelijk te maken. Maatwerk is een rekbaar begrip en kan op verschillende manieren worden ingevuld. Binnen PRIO zagen wij in de eerste fase drie vormen van maatwerk:

⁴ Voor de beschrijving van de PRIO-interventies is gebruik gemaakt van de PRIO-database. In deze database zijn alle besproken casussen geregistreerd. Voor alle de casussen zijn de besproken oplossingsrichtingen vastgelegd (van 83 casussen). Voor een deel van de casussen zijn er ook updates vastgelegd over het verloop van casussen na de bespreking (van 48 casussen). Waar mogelijk hebben we voor de hieropvolgende beschrijving gebruik gemaakt van informatie over het werkelijke verloop van de casussen.

1. Binnen het systeem de oplossing zoeken door een ruime interpretatie van regels en/of verbinding.
2. Binnen het systeem oplossing vinden door af te wijken van de regels, bijvoorbeeld door uitzonderingen te maken met betrekking tot (toegangs)eisen voor opvang of een uitkering.
3. Buiten het systeem om werken, bijvoorbeeld door het Kansfonds in te zetten.

In de meeste gevallen waren PRIO-interventies gericht op het oplossen van een specifiek probleem op een enkel leefgebied. Dat kwam meestal voort vanuit de gedachte dat het betreffende probleem verdere ontwikkeling van de Rotterdammer op andere leefgebieden hindert. Ook kon het gaan om situaties waarin sprake was (of dreigde te zijn) van ontoereikende leefomstandigheden, zoals gezinnen in een 1-kamerwoning, 'drugspannen' of een woning waar bewoners geconfronteerd worden met hun trauma's. Bij de meeste PRIO-casussen spelen er acute problemen die vragen om snel handelen. PRIO wordt dan ingezet om versnelling te brengen in de reguliere reactie- en actiesnelheid van gemeentelijke processen. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat een aanvraag versneld behandeld wordt of dat er overbrugging wordt geregeld.

Verbinden, kennis uitwisselen en reguliere werkwijze

Een deel van de casussen vraagt niet om afwijken van de regels, maar om relaties en aandacht. Doordat professionals met elkaar in relatie worden gebracht en ze meer tijd aan een casus besteden kan het probleem binnen het systeem opgelost worden. De meest voorkomende PRIO-interventie is dan ook gericht op het verbinden van professionals binnen (en soms buiten) de gemeente. Door deze tussenkomst in het complex versnipperde sociaal domein krijgen professionals toegang tot elkaars netwerk en kennis en kunnen procedures worden bespoedigd. Vaak is dus verbinding (in 37% van de casussen) en uitwisseling van kennis genoeg (in 12% van de casussen) om vervolgens weer via reguliere werkwijzen binnen het bestaande systeem de Rotterdammer verder te helpen. Met 'verbinden' wordt bedoeld: verbinden met collega's die bepaalde voorzieningen kunnen regelen zoals schuldbemiddeling, een urgentieverklaring bij SUWR of een uitkering. Binnen de bespreking vindt dan benodigde afstemming plaats, waarna de betreffende collega medeverantwoordelijk wordt voor de verdere afhandeling van de casus. Bij 'kennis delen' gaat het er veelal om (expert)kennis van collega's te ontsluiten voor de casushouder, en/of samen te brainstormen over lastige casussen, waarna de casushouder uitsluitend verantwoordelijk blijft voor het uitvoeren van de oplossingen. Binnen de bespreking wordt dan informatie gedeeld over (werkwijzen van) al dan niet externe organisaties (waar en onder welke voorwaarden kan je waarvoor terecht?), of wordt een ander perspectief geboden op de casus (wanneer geen recht is vanuit een ouder bijvoorbeeld focussen op rechten kind of visa versa).

In minstens 12% van de gevallen leidde afstemming in complexe casussen tussen de verschillende betrokkenen ertoe dat de casus kon worden opgepakt zonder een ruimere interpretatie of verder af te hoeven wijken van reguliere werkwijzen.

Afwijken of oplossing zoeken buiten systeem

In 36% van de casussen leidde bespreking in PRIO in de eerste fase tot de conclusie dat er moet worden afgeweken van reguliere werkwijzen, protocollen of regels. Het gaat dan veelal om het bieden van toegang tot gemeentelijke diensten/voorzieningen zoals een urgentieverklaring, opvang, escalatiewoning, uitkering, bijzondere bijstand of leerlingenvervoer.

In 27% van de casussen is het Kansfonds/maatwerkbudget⁵ ingezet voor maatwerkoplossingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het betalen van borg, huur, inrichtingskosten, of het opkopen van schulden. Zoals genoemd worden deze financiële middelen in de praktijk ook ingezet om zeer urgente problemen (ter overbrugging) te ondervangen waar reguliere systemen te traag worden geacht.

Escaleren

In de meeste gevallen lukte het in de besprekingen om tot een voor de casusinbrenger acceptabele oplossing te komen. Er waren echter ook enkele casussen waarbij bespreking tussen de betrokken professionals niet tot de gewenste oplossing leidde. Bij enkele casussen is daarom het mandaat van de wijkteamleider ingezet (2%) om een oplossing te forceren, bijvoorbeeld om kosten voor (speciale) kinderopvang te vergoeden, of werd de casus opgeschaald naar directie- of bestuursniveau (3%), bijvoorbeeld bij een casus waar onenigheid was met een andere gemeente over opvang.

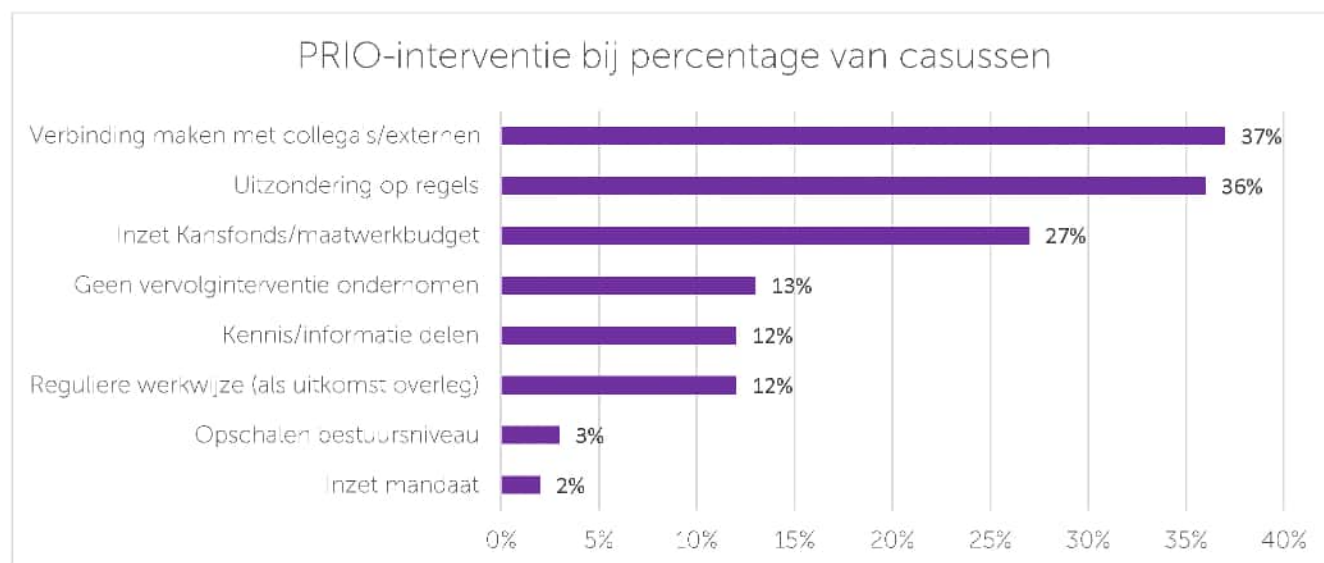
Geen vervolginterventie

Tot slot waren er binnen PRIO ook casussen waarbij er geen vervolginterventie is ingezet (13%). Er wordt gesproken van 'geen vervolginterventie' wanneer 1) een casus nadrukkelijk was ingebracht om toegang te krijgen tot bepaalde voorzieningen (en daarmee af te wijken van reguliere werkwijzen), maar geen doorgang kreeg, 2) er in de praktijk intussen een andere oplossing was gevonden en een interventie niet meer nodig was, of 3) omdat de casus niet was ingebracht om te interveniëren (maar voor bespreking ter lering).

Het percentage van de casussen waarbij interventies in de eerste fase naar voren kwamen vindt u in figuur 3.

⁵ Het is voor de onderzoekers in veel gevallen niet te herleiden voor welke casussen kansfondsgeld is ingezet. In sommige gevallen ontbreekt ook aan informatie over waar de kansfondsgelden aan besteed zijn. In het registratieformat voor PRIO-casussen van na 1 maart 2022 wordt deze informatie mbt tot het maatwerkbudget in meer detail uitgevraagd.

Figuur 3. Percentage van de casussen waarbij genoemde interventie is besproken als (onderdeel van de) oplossing (n=83).



In het eerste jaar van PRIO is het gelukt om professionals van verschillende afdelingen met elkaar in contact te brengen. Een deel van hen geeft aan dat zij sindsdien elkaar makkelijker vinden.

Waar in het begin van PRIO de legitimiteit van maatwerkoplossingen nog regelmatig ter discussie stond, zagen we met verloop van tijd spanningen in de casusbesprekingen afnemen. Mogelijk is het vertrouwen tussen gemeentelijke professionals toegenomen en trekken zij elkaars verhalen met een roep om maatwerkoplossingen daarom minder in twijfel. Het zou ook kunnen dat spanningen afnemen omdat er langzamerhand meer oplossingen worden gevonden die voor iedereen acceptabel zijn, of dat er andersoortige casussen worden ingebracht. Het zou echter ook kunnen dat meningsverschillen over de PRIO-aanpak minder zichtbaar zijn geworden door selectieve betrokkenheid van kritische professionals.

7.2 Fase 2

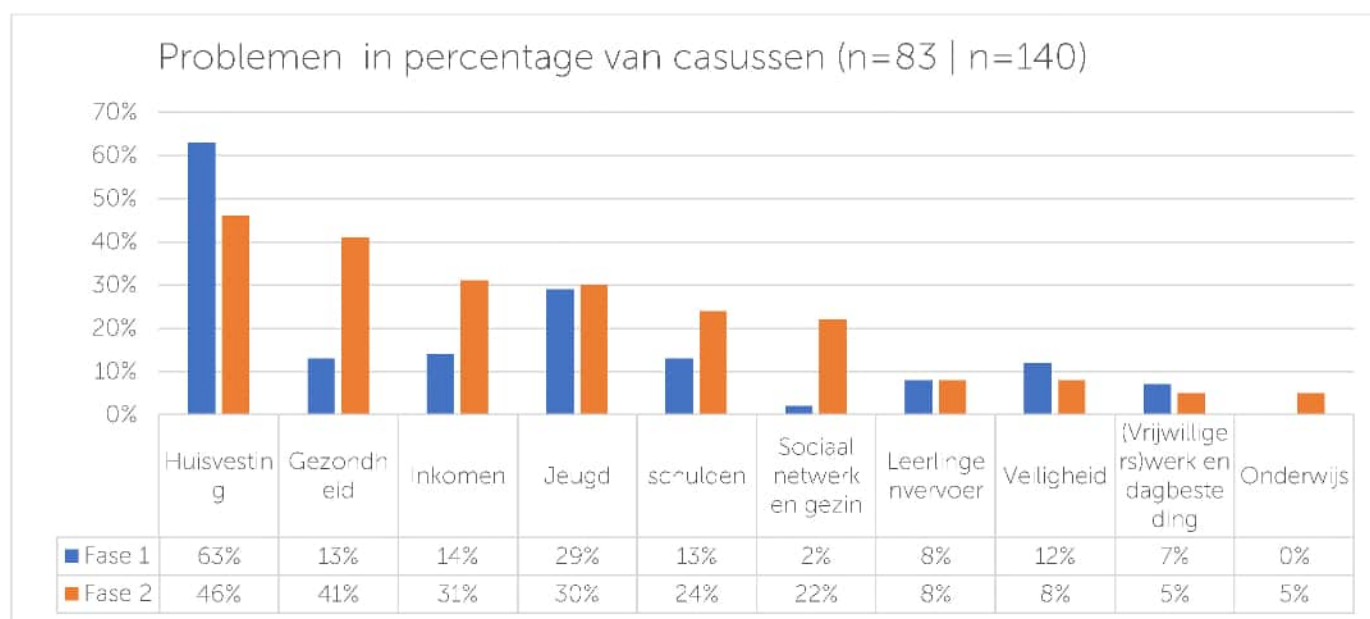
In maart 2022 is PRIO opgeschaald naar de hele stad, daarbij is echter ook de aanpak veranderd. In de loop van het jaar was er daardoor een beduidende toename van het aantal ingebrachte casussen. Dit duidt erop dat PRIO in een stadsbrede behoefte voorziet. Van 1 maart tot 20 september zijn er 140 casussen ingebracht. Bij 124 casussen is geregistreerd hoe de bespreking is verlopen. De meeste casussen werden ingebracht in het rayon Zuid binnen.

Type problemen

In de tweede fase van PRIO zagen wij een verschuiving in de problematiek van de ingebrachte casussen. In de eerste fase stonden bij verreweg de meeste casussen huisvesting centraal (63%). Hoewel in de tweede fase huisvesting nog steeds veel voorkwam, nam het aandeel met 17% af. Tegelijkertijd nam het relatieve aandeel problemen toe op andere leefgebieden: gezondheid (+28%), inkomen (+17%), schulden (+11%) en sociaal netwerk en gezin (+20%). Volgens de programmamanagers zijn hiervoor twee verklaringen. Zo zou de toenemende bekendheid van PRIO als praktische tool meer en verschillende professionals bereiken, waardoor het breder wordt gezien en meer diverse onderwerpen op tafel komen. Daarnaast is er in PRIO in de 2^e fase meer aandacht gekomen in de werkwijze, voor ondersteuning op verschillende leefgebieden en integraliteit. Het gemiddelde aantal problemen per casus steeg ook van 1,7 in fase naar 2,2 in fase 2.

Een overzicht van de problemen in het percentage van PRIO casussen per fase ziet u in figuur 4.

Figuur 4. Problemen in percentage van PRIO-casussen maart 2022 t/m 20 september 2022 (n=140)



In eerste fase van PRIO werd er kritiek geuit op de manier waarop casussen werden ingebracht en behandeld. Het idee bestond dat in de bijeenkomsten aan de hand van de doorbraakmethode casussen koste wat kost opgelost moesten worden, zonder dat er ruimte was om de probleemdefinitie te bevragen of om andere oplossingsrichtingen te verkennen. Dat leidde tot weerstand onder sommige deelnemers. Waar in de eerste fase van PRIO professionals werden gevraagd om moeilijke casussen in te brengen om daarvan te kunnen leren, is in de tweede fase meer nadruk komen te liggen op het breder inbrengen van casussen waar

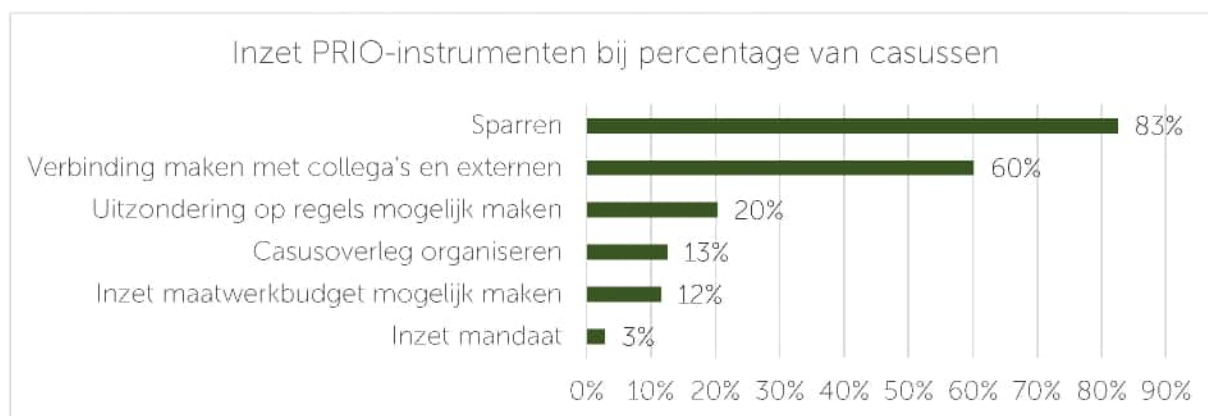
uitvoerende professionals ondersteuning bij behoeven. Als gevolg werden er ook minder zware en minder acute casussen ingebracht, die vervolgens ook meer integraal werden benaderd.

PRIO-interventies in fase 2

PRIO is in de twee fase veranderd in een praktische tool om uitvoerende professionals te ondersteunen bij het werken met complexe casuïstiek. Hiertoe biedt PRIO verschillende instrumenten (zie figuur 5). Van 103 casussen is bekend welke PRIO-tool is ingezet. We zien in de praktijk dat de PRIO-interventies trechtergewijs worden ingezet: vaak licht waar mogelijk, soms zwaar waar nodig.

Bij de meeste casussen is sparren (83%) en het verbinding maken met collega's en externen (60%) voldoende een casusinbrenger verder te helpen. Soms is er echter meer expertise of betrokkenheid van anderen nodig, of moet er worden bemiddeld tussen betrokken partijen. Dan wordt alsnog een breder casusoverleg georganiseerd (20%). Op deze manier kan veel casuïstiek worden opgepakt binnen de kaders van het bestaande systeem en regelgeving. Voor de resterende gevallen helpt PRIO om een uitzondering op de regels mogelijk te maken (20%), of om een oplossing te financieren vanuit het maatwerkbudget (12%). In uiterste gevallen kan het mandaat van de wijkteamleider worden ingezet om over domeinen heen bepaalde ondersteuning te realiseren (3%). Een overzicht van het type ingezette PRIO-instrumenten ziet u in figuur 5.

Figuur 5. Type PRIO-instrumenten bij 103 casussen⁶ in periode maart 2022 t/m 20 september 2022

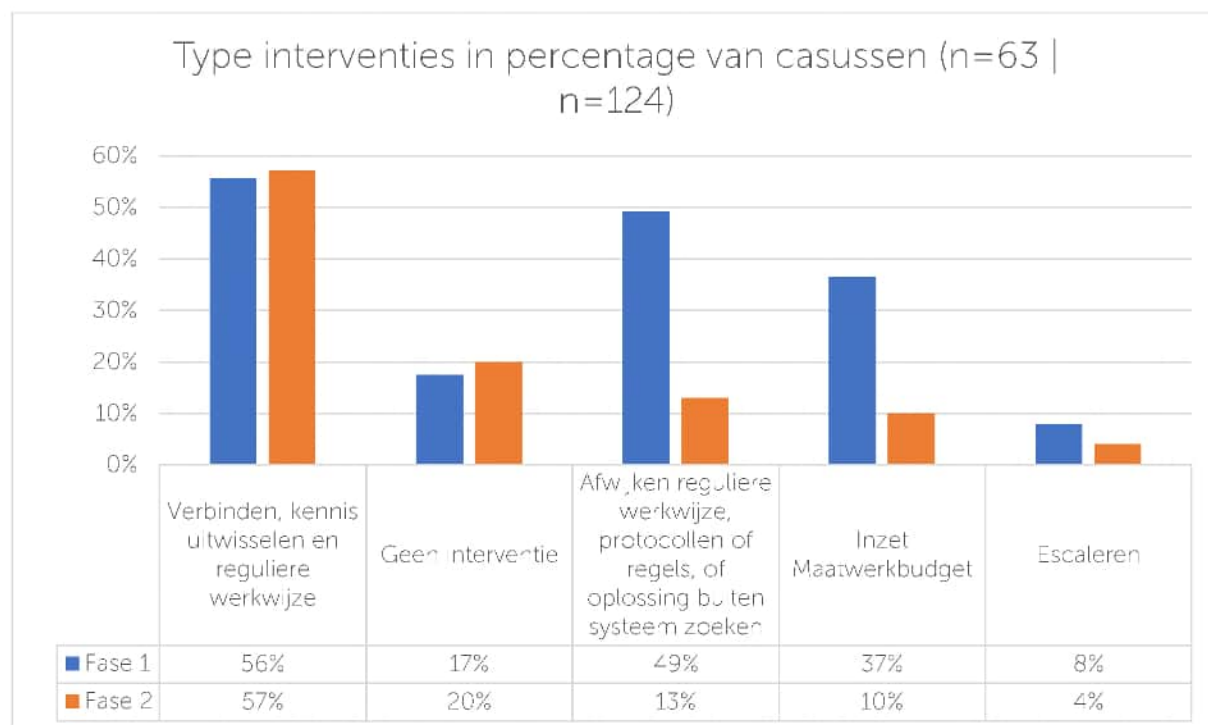


Naast de registratie van het type interventie is in de tweede fase van 125 casussen een beschrijving opgenomen van de genomen stappen. Deze beschrijvingen zijn geanalyseerd op gelijke wijze als in de eerste fase. In beide fases bleek de voornaamste functie van PRIO om professionals te verbinden en kennis uit te wisselen waardoor vervolgens via reguliere werkwijzen casussen verder konden worden geholpen. Opvallend is dat hiernaast in de 1^e fase vaak werd gesproken over

⁶ Bij 27 casussen was niet bekend welke PRIO-instrumenten zijn ingezet.

het afwijken van regels en protocollen of buiten het systeem omwerken (49%), terwijl dit in de 2^e fase veel minder centraal stond (13%). Eveneens werd in de eerste fase het Kansfonds of maatwerkbudget in een groot deel van de casussen als oplossing genoemd (37%), terwijl in de 2^e fase het PRIO-maatwerkbudget minder werd ingezet (10%)⁷. Een overzicht van de besproken en/of uitgevoerde oplossingsrichtingen in fase 1 & 2 is weergegeven in figuur 6.

Figuur 6. Type PRIO-interventies in percentage van de casussen in fase 1 & 2



⁷ Deze cijfers moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd daar de wijze van registratie over de tijd is veranderd. Van de 2^e fase is vaker bekend wat er daadwerkelijk gebeurt is dan in de 1^e fase waardoor deze vergelijking niet helemaal zuiver is. Deze is toch weergegeven omdat het een trend weergeeft die door betrokkenen uit de praktijk herkend wordt.

8. Ervaring van cliënten

Om het perspectief te leren begrijpen van de Rotterdammers achter de besproken casussen hebben wij twaalf van hen opgezocht en geïnterviewd. De situaties van deze Rotterdammers zijn allemaal als casus besproken in de eerste fase van PRIO.

Opvallend in de verhalen die zij vertelden, was dat zij veelal al heel erg lang in kwetsbare situaties verkeerden en een lange geschiedenis hadden van contact met gemeentelijke hulpverlening. Veel PRIO-rotterdammers waren niet of slechts vaag bewust dat hun hulpvragen binnen de bijzondere aanpak van PRIO werd behandeld. De ondersteuning vanuit PRIO werd daarom door Rotterdammers in de regel ervaren als onderdeel van het reguliere hulpverleningstraject. De hierna beschreven inzichten gaan dan ook grotendeels over bredere ervaringen van de Rotterdammers met wie wij spraken en de betekenis van PRIO tegen de achtergrond van deze ervaringen.

Ervaringen PRIO

De meeste respondenten wiens casussen zijn besproken waren zeer content met de oplossingen die door PRIO in gang zijn gezet en een aantal gaven aan persoonlijke doelen te hebben bereikt of goed op weg te zijn die te bereiken.

Dus toen zei ze [medewerker wijkteam] dan leggen we je casus uit [in PRIO] en dan kijken we wat het oplevert. En daar kwam uit dat daar wel een aanvraag snel kan worden gedaan met de taxi en binnen de kortste keren kon mijn zoon met de taxi naar school gaan. En ja, alle kanten waren we blij, ik blij, mijn zoon blij, en de school was ook blij. En dat had ook een goed effect hebben op mijn zoontje en zijn leerstoffen op school. (...) Ik zie dat mijn zoontje ook gewoon vrolijker, blijer is en dat straalt hij ook uit. Hij zei ook vaak van 'mama ik ben blij dat je de taxi hebt geregeld, en school hebt geregeld, want als ik langer hier in de opvang was, dan zou ik het niet leuk hebben gevonden'. -Hs17

Dus met dat interview [casusbespreking], de gemeente heeft iemand die achter speelt, midden speelt, rechts en zo sprak je. Dus die persoon die gaat over dat gedeelte, die gaat over dat gedeelte en dat zeg ik, dat was zo mooi, er werden vragen gesteld en de anderen die antwoorden ook: 'we kunnen dat voor hem doen en dat', dat was zo mooi. Het is net een koek of een puzzel die je in mekaar zet. Ik hoefde niets te doen. Ik werd populair ja. Iedereen belt je: 'we willen je ontmoeten'. Ik dacht zo straks moet ik alleen maar handtekeningen geven, nee echt. Echt ik zeg en dat is ook een stuk geruststelling, want net alsof je met een, die spreekwoorden liegen niet, zo met een rugtas moest lopen, dat was echt een zware rugtas weet je en nu kan ik rennen. -Sp23

Er zijn echter ook enkele Rotterdammers voor wie PRIO geen of slechts gedeeltelijk een oplossing heeft kunnen bieden, en wie soms nog altijd in lastige en soms uitzichtloze situatie verkeren. Zo spraken wij een moeder die met haar 3 kinderen in een kamer van 15m² woont, maar nog altijd door geen enkele hulpinstantie geholpen wordt omdat zij niet dakloos is:

Ik heb een kamer gehuurd en ik moet 300 euro elke maand betalen, ik moest 200 euro gewoon overmaken en 100 euro apart aan hem geven. Je moet begrijpen, als je in een bepaalde situatie bent met 3 kinderen en je hebt geen enkele mogelijkheid, dan ga je maar moeten meegaan als hij dat vraagt, dus heb ik dat gedaan. Wanneer je inwonend bent, krijg je geen toestemming voor een urgentie. Dus het is nu gewoonweg reageren op huizen en dan moet je begrijpen, als je op huizen reageert ben je soms de 80e persoon, 100e, 600e persoon. Wanneer kom ik dan in aanmerking voor een huis? Ik ben bij Leger des Heils geweest, bij het daklozenloket ben ik geweest en bij nog twee andere instanties ben ik ook al geweest, waar zij gewoonweg aangeven dat zij geen hulp kunnen bieden. (...) Kijk voor mij is het nu alleen dat ik een huis wil, al zou ik een twee kamer woning vinden, dus die twee kleintjes in een kamer en oudste dochter in een kamer. Ik kan in de woonkamer op de bank gaan slapen, ik offer dat voor mijn kinderen. Voor mij is het nu op dit moment een huis belangrijk, dat is het, mijn kinderen een veilige plek geven. Ik kan mijn kinderen niet zo opvoeden, dat gaat niet lukken. Mijn kinderen hebben geen vrijheid, snapt u? Dit is geen leven. De situatie waar ik nu ben is te zwaar, het is gewoon te zwaar. Soms wil ik gewoon gillen, uitgillen en huilen. Ja, er zijn momenten, de kinderen zijn in de kamer bezig met hun lessen, dan neem ik de twee kleintjes gewoon in de keuken en ben ik bezig tegelijkertijd met lessen en koken ook erbij en een traantje vallen. Dan vragen ze:

'Mama heb je gehuild?'

'Nee ik heb niet gehuild'.

'Ja maar je ogen zijn rood',

'Nee ik heb niet gehuild, dat is gewoon door het koken snap je'. -Hs23

Wantrouwen en vertrouwen

Zoals genoemd krijgt PRIO voor Rotterdammers betekenis in een vaak lange voorgeschiedenis. Uit de verhalen die zij deelden, zijn belangrijke lessen op te halen over ervaringen van hulpverlening en hoe het vertrouwen te winnen van Rotterdammers in kwetsbare situaties. Zo blijkt dat door slechte ervaringen in het verleden verscheidene Rotterdammers de hulpverlening en de gemeente Rotterdam wantrouwen.

Ik denk... sowieso vanaf heel jongs af aan, heb ik heel veel met hulpverlening te maken gehad. Jeugdzorg, maar ook politie, justitie, dus alles is erbij gekomen. Ik heb sowieso geen vertrouwen. Als je al die jaren bezig bent met hulpverlening en er komt nooit iets uit... er komt nooit een oplossing, er komt nooit de hulp die je zoekt, ook voor mijn moeder, toen wij jong waren niet... dan heb je geen vertrouwen in hulpverlening. -Hs21

Dit wantrouwen weerhoudt hen om ondersteuning te vragen of openheid te geven, wat effectieve hulpverlening en meer preventief handelen in de weg kan staan:

Ik weet dat ik met iemand moet gaan praten, maar dat is aan mij. Jij kan niet bepalen voor mij om het te gaan doen en zo dacht ik van 'nee ik ga jou niet vertellen, want jij gaat mij in gevaar brengen'. Of jij gaat ervoor zorgen dat mijn kind weggaat bij mij. Terwijl dat niet nodig is omdat ik het, ik kan het handelen. Snap je? Het is niet dat er iets is met mijn kind, dat er geweld is, dat is het niet. Laat me het zo zeggen, ik denk dat als ik vertel

wat er met mij is gebeurd, vanaf a tot z, dat zij gaan zeggen van 'hee, jij hebt denk ik wel echt mental issues en jij gaat niet voor je kind kunnen zorgen'. -Sp1

Kijk ik zou sowieso op dat moment in mijn leven nooit zomaar zelf hulpverlening inschakelen, puur omdat ik heb gezien bij meerdere mensen dat het ook schade kan geven. En vooral met jeugdzorg. Ik weet wat voor moeder ik ben. En ik weet ook wat ik voor mijn zoontje doe. Maar op dat moment was ik dakloos en mijn hele leven lag in puin, dus andere mensen gaan misschien denken: "Dat is 1 grote puinhoop daar". Dus ik durfde sowieso niet zo snel naar een hulpverlener of iets toe te stappen om mijn situatie uit te leggen, want ik was ook gewoon bang van: 'Wat als ik mijn zoon verlies. Ik ben alles kwijt, waarom zou ik dat niet ook nog kunnen verliezen?' Heel veel dingen om mij heen die ik heb gezien, hebben mij er wel van weerhouden om hulp te zoeken omdat ik niet wilde riskeren door mijn hulpvraag dat mijn zoontje dadelijk te maken krijgt met jeugdzorg of andere instanties. (...) omdat ik gewoon zelf ook weet wat het met ons gezin heb gedaan toen wij jong waren. --Hs21

Oorzaken gebrek aan vertrouwen

Bezien vanuit de verhalen van de Rotterdammers wie wij spraken zijn er verschillende oorzaken voor hun gebrek aan vertrouwen in instanties. Zo hebben verschillende Rotterdammers de ervaring niet gehoord te worden en telkens weer hun verhaal te moeten doen zonder resultaat:

Kijk je komt al in een situatie met gezinsopvang. Je bent dan een beetje hopeloos en misschien weet je niet waar je terecht moet. Dan krijg je met hulpverleners te maken en dan is de samenwerking met de hulpverlening gewoon niet te doen. Dat heb ik zelf ervaren en andere mensen in de opvang ook. Dan ben je echt heel sceptisch in die hulpverlening. Ik heb zoveel trajecten doorlopen. Dan krijg ik er weer gewoon hulpverleners bij. Dan moet je elke keer je verhaal weer overnieuw doen. En je wordt niet echt geholpen, er wordt niet echt dingen gedaan. Ik wil nu dat er binnen nu en een paar weken dat er echt definitief wat wordt gedaan, maar je moet je verhaal overnieuw doen en dan wordt er met andere mensen wordt er besproken van 'dit en dat moet je doen', daar gaat ook tijd over en elke keer kom je dat eigenlijk weer tegen. -Hs17

Destijds 6 maanden lang heb ik bij het wijkteam gelopen. Ik werd steeds van het kastje naar de muur gestuurd, en dat bleek voor mij een hele grote muur. Er is geen zicht en je bent verstopt in het kastje, je kan nergens heen, je bent geïsoleerd. Dus er wordt steeds maar gezegd dat er regels zijn en wachtlijsten, en je moet het protocol volgen, je moet de regels volgen, en zijn geduldig, in de pandemie tijd, in verlies van mijn moeder. En dat allemaal speelde een grote rol. Mijn kind was 13-jarig meisje, mijn vrouw is diabeet en ziek en we moesten allemaal op straat. En wij zochten naar een oplossing, naar een woning. Werd naar Leger des Heils gestuurd. Werd naar Centraal Onthaal gestuurd. Toen gingen we naar centraal onthaal. De mevrouw daar ging praten over belastingzaken, over huwelijk zaken et cetera, et cetera. Dus dat was heel anders dan had ik verwacht. (...) Ik steeds word verwezen en verwezen. Men zegt van de hak naar de tak, van de muur naar de kast toch? Als je dat zo'n gevoel 3 jaar moet leiden, hoe ga je dan voelen? Wat ga je dan denken, oh ik moet nog steeds geduld hebben, ik moet nog steeds wachten? Je kan nergens naartoe. -Hs03

Het was voor Rotterdammers ook zeer frustrerend om na het doen van hun verhaal de deur te worden gewezen wanneer hun leefsituatie niet voldoet aan criteria. Dat maakt dat zij zich niet gehoord voelen in hun persoonlijk lijden. In verschillende verhalen zagen wij momenten terug waar Rotterdammers dit ervaren:

Tegenwoordig als je urgentie aanvraagt dan moet je onder bepaalde voorwaarden vallen. Urgentie krijg je niet meer als je op een kamer zit. Nee want je hebt een dak boven je hoofd. De wet is soms krom. Want waar ik woonde, hadden al de verslaafden een sleutel. Want iemand verkocht en gebruikte ook boven. Dus die kwamen, 'S morgens sta je op zie je een verslaafde bij je trap slapen. En wat het nog erger maakte, elke dag was er ruzie met messen en met hamers. We hadden op mijn etage hadden gezamenlijke douche en toilet. En mijn zoon piste in zijn broek, hij durft niet [naar het toilet], want die anderen zitten boven, die moet de trap af komen. Die jongen werd helemaal paranoia.
-Sp23

Verschillende Rotterdammers benoemden daarnaast eerdere contacten met de hulpverlening of gemeente te hebben ervaren als vernederend, disrespectvol of een aantasting van hun privacy. De ervaring van verhoord worden of de biecht te moeten afleggen om überhaupt in aanmerking te komen voor hulp kan pijnlijk zijn.

Heel vaak als ik dan met iemand sprak, wilden zij alles weten. 'Ja maar waarom dit?', 'Waarom heb je dit niet gedaan?', 'Waarom heb je dan dat niet gezegd?', zo zeg maar. Oordelend van 'oke, maar als je dat hebt gedaan, waarom heb je dan dit niet gedaan?' -
Sp1

*Eentje die stelde een vraag van 'je hebt vier maanden in Suriname verbleven, waarom ben je niet daar gebleven?' Dat vond ik geen mooie vraag. Want ik woon hier vanaf mijn dertiende. Ik word zestig. Ik heb vanaf mijn zeventiende gewerkt en dat je me zo'n vraag stelt, 'je bent vier maanden in Suriname gebleven, waarom ben je niet daar gebleven?' Ik kan het nog steeds niet plaatsen dat ze zo'n vraag wilde stellen. Ik denk misschien is het een steekvraag van haar. Maar op zulke vragen, ik kon geen antwoord geven. Want anders zouden ze mij niet helpen misschien als ik zou zeggen van 'mevrouw hoe kan je zo'n stomme vraag stellen, is een hele stomme vraag'. Je moet echt door het vuur lopen [om geholpen te worden]. -*Sp23

*Als je voor je recht [uit] gaat komen en je bereikt dat niet, je krijgt dat niet. Die emoties kan je dan niet uiten, je mag niet boos worden, je mag niet luid praten terwijl zij je blijven steken. De vraag komt er altijd op neer, 'ja waarom ben je weer gekomen?'. Net als bij vraagwijzer, bij de gemeente ging ik er telkens vaker naar toe, zegt die 'waarom ben je weer gekomen?'. Ik moest elke week daar gaan voor hulp. En dan krijg je bepaalde ambtenaren voor je en dan hebben ze persoonlijke meningen en zo, 'je bent een last', 'je bent een zeur persoon die vaker steeds voor zelfde, je wil je wil doordringen'. (...) Al meer dan 3 jaar ben ik aan het wachten en er is nog steeds geen oplossing. Hoe lang moet dit nog doorgaan? We worden we niet meer gehoord, en niet gezien als persoon, als burger, als mens. En die humaniteit is heel moeilijk, die begrijpen ze praktisch niet. (...) Als je het over humaniteit hebt, dan is dat niet rechtvaardig. Je komt met een waar verhaal en je wordt beschouwd als leugenaar snap je? -*Hs03

De verhalen van Rotterdammers laten zien hoe gemeentelijke systemen telkens weer van hen vragen om hun verhaal te vertellen om de legitimiteit van de hulpvraag te beoordelen. Dat oordeel is vervolgens bepalend voor de vraag of de Rotterdammer hulp en ondersteuning 'verdient'. Deze noodzaak tot 'biechten' komt voort uit opdrachten om schaarse voorzieningen te verdelen aan de hand van politiek bepaalde criteria. Het systeem vraagt immers om te toetsen hoe groot en acuut de problematiek van de hulpvrager is. Om kosten te beperken en door schaarste in voorzieningen is het nodig om te beoordelen of de situatie van de hulpvrager *echt* schrijdend is. Daarvoor heeft de gemeentelijke medewerker toegang nodig tot persoonlijke details van de hulpvrager. De noodzaak tot 'verhoor' komt voort uit de opdracht om "de authenticiteit" van de hulpvraag te toetsen en misbruik te voorkomen. De nadruk om misbruik te voorkomen kan maken dat hulpvragers in eerste instantie vanuit wantrouwen wordt benaderd. De vraag is dan in hoeverre er sprake is van verwijtbaarheid of schuld, en of het verhaal wel klopt.

Vertrouwen herstellen, wat maakt het verschil?

Hoe Rotterdammers op deze processen terugkijken, hangt overigens ook af van het verloop en de uitkomst van het proces. Wanneer de uitkomst negatief is, het niets oplevert of het gevoel ontstaat te worden geschaad of gestraft (als bijvoorbeeld jeugdzorg wordt ingeschakeld of uitkeringen worden teruggevorderd), schaadt dat blijvend het vertrouwen in de hulpverlening, gemeente en overheid. Als de ervaring positief is, wanneer ze het gevoel hebben dat een hulpverlener *echt* naar ze luistert, een stapje extra zet, en concrete dingen gedaan krijgt om aan de hulpvraag te voldoen, dan leidt dat tot vertrouwen in de individuele hulpverlener en tot enig herstel van het vertrouwen in het systeem.

Ik ben nog steeds sceptisch hoor, ik ga niet zomaar naar instanties toe. Maar ik heb wel gezien dat er ook mensen bij een instantie zijn die wel het beste voor je willen. Die echt willen kijken naar jouw situatie en die niet meteen een oordeel hebben, Want heel veel mensen hadden snel een oordeel, wat ook begrijpelijk is als je bepaalde dingen hoort of ziet. -Hs21

Dit zijn vaak medewerkers van het wijkteam (hoewel er wisselende ervaringen zijn met wijkteammedewerkers in verschillende wijken) en soms van andere afdelingen.

*Zij heeft het zover gekregen dat ik bij haar terecht kon. En ze weet; ik vertrouw bijna niemand. En ze weet dat ik haar wel vertrouw, en dat is ook gewoon zo mooi van haar, dat zij dingen kan bereiken. Dat iemand anders bijna niets voor je doet, tenminste niet **zijn best voor je wil doen**, dat zie je wel echt bij haar, waardoor je ook gewoon je best voor jezelf gaat doen om ook doelen te behalen. Het zit ook vooral in **het luisteren naar iemand**. Iemand de tijd geven. Als ik bijvoorbeeld met iets zit, ik kan [naam hulpverlener] bijvoorbeeld -al werkt ze niet- ik kan haar een bericht sturen waar ik mee zit en na het weekend reageert ze, maar dan geeft ze mij de tijd om ook even erover na te denken. Het is maar net... je moet echt **de persoon leren kennen die je tegenover je hebt staan** en als je daar niet voor open staat om je cliënt te leren kennen, dan ga je niet je doelen kunnen behalen. -Sp10*

Mevrouw [naam] had me gezegd van jouw toestand, dat moet binnen twee maanden geregeld worden, anders gaan we naar de ombudsman, anders Aboutaleb. Ze werd heel emotioneel, ze zegt nee dit kan niet. Ik ga u eerlijk zeggen, elke keer als ik van haar gesprek kwam, voelde ik me net Samson, zo sterk. Je voelde van je bent niet alleen, er zitten mensen achter je die jou willen helpen weet je, maar je moet ook een wil hebben. Je moet ook een wil hebben en dan zie je dat dingen, deuren gaan weer open. -Sp23

Het beeld van Rotterdamse hulp- en dienstverlening door de ogen van de Rotterdammers wie bij PRIO terechtkomen is in de regel niet rooskleurig. Om hun vertrouwen te herstellen is het nodig dat zij het gevoel krijgen dat wanneer ze om hulp vragen de gemeente echt iets voor ze gaat doen. Dus niet steeds doorverwezen worden en je verhaal telkens opnieuw moeten doen zonder concreet resultaat, maar geholpen worden. ***'Maatwerk'*** is gezien vanuit de verhalen van deze Rotterdammers: ***je gehoord en gezien voelen in je persoonlijke verhaal, in je waarde gelaten worden en geholpen worden met je meest urgente problemen.***

De bevindingen suggereren dat PRIO het handelingsrepertoire van professionals wat heeft uitgebreid, wat potentieel de slagkracht van individuele professionals vergroot en kan bijdragen aan herstel van het vertrouwen van individuele hulpvragers. De positieve draai die PRIO in meerdere casussen heeft weten te geven aan complexe situaties waar deze Rotterdammers in verkeerden, hoe klein dan ook, benadrukt het belang van persoonlijke aandacht en de capaciteiten van uitvoerende professionals om het verschil te maken voor deze Rotterdammers.

Echter, om structureel beter aan te sluiten op de behoeften van Rotterdammers in kwetsbare situaties en hun vertrouwen in de hulp- en dienstverlening te bevorderen is meer nodig. PRIO kan weliswaar helpen om de (on)werkzaamheid van criteria en morele meetlatten voor bepaalde voorzieningen tegen het licht te houden, maar verandert nog weinig aan de schaarste in collectieve voorzieningen waar deze criteria een antwoord op zijn en aan de structurele bestaansonzekerheid van veel Rotterdammers waaruit hun hulpvragen voortkomen.

9. Conclusie en Reflectie op behaalde resultaten

Het doel van PRIO is om Rotterdammers integraal te ondersteunen en maatwerk te bieden wanneer zij zijn vastgelopen in het systeem. Dit onderzoek is uitgevoerd om vast te kunnen stellen hoe betrokkenen de PRIO-aanpak ervaren en welke lessen we kunnen trekken met betrekking tot integraliteit en maatwerk voor de Rotterdammers. Uit de programma theorie die samen met de deelnemers bij de start is opgesteld blijkt dat het hoofddoel is op te delen in 4 subdoelen:

1. Vastgelopen casussen in beweging brengen, om zo Rotterdammers te ondersteunen.
2. Het leren van terugkerende problemen in casuïstiek en elkaars werkwijze.
3. Het integreren van verschillende werkwijzen en mensbeelden over de Rotterdammer
4. Het bevorderen en legitimeren van maatwerk als dienstverleningsvisie.

Op basis van het kwalitatief actie onderzoek dat is uitgevoerd door onderzoekers van Erasmus School of Health Policy & Management tussen januari 2020 en september 2022 evalueren we in hoeverre deze doelen zijn behaald.

Subdoel 1: Rotterdammers die zijn vastgelopen helpen

Een belangrijk onderdeel van PRIO is om vastgelopen casussen in beweging te krijgen. Tijdens de twee fases van PRIO, voor en na de opschaling, zijn tussen januari 2020 en september rond de 220 casussen ingebracht. PRIO lijkt daarmee te voorzien in een brede behoefte. In de meeste gevallen is het ook gelukt om de casus weer in beweging te krijgen. Hieronder bespreken we in meer detail hoe dit in fase 1 en 2 van PRIO is verlopen.

Fase 1

De eerste fase liep van januari 2020 tot maart 2022 en concentreerde zich op de wijken Spangen en Hillesluis. In deze periode zijn 57 unieke casussen besproken middels de doorbraakmethode (daarnaast zijn 20 casussen bilateraal besproken). Op hoofdlijnen kwamen er twee soorten casussen binnen: 1) complexe casussen waarbij de inbrenger kennis, expertise en andere gemeentelijke professionals behoeft en/of hen vraagt om in actie te komen. En, 2) casussen waarbij de Rotterdammer geen rechten wordt toegekend voor een bepaalde voorziening, terwijl deze noodzakelijk wordt geacht door de casusregisseur. Een belangrijk deel van de casussen kon daarbij in beweging worden gebracht niet zozeer door af te wijken van regels, maar door middel van aandacht, verbinding (tussen hulpverleners) en kennis, binnen bestaande regels mogelijkheden te vinden. In 36% van de casussen leidde bespreking in PRIO in de eerste fase tot de conclusie dat er moet worden afgeweken van reguliere werkwijzen, protocollen of regels. Het gaat dan veelal om het bieden van toegang tot gemeentelijke diensten/voorzieningen zoals een urgentieverklaring, opvang, escalatiewoning, uitkering, bijzondere bijstand of leerlingenvervoer. In 27% van de casussen is er buiten het Rotterdamse systeem om een beroep gedaan op het zogenaamde Kansfonds, wat gericht is op ondersteuning van kwetsbare jongeren. Dit fonds is bijvoorbeeld ingezet voor het betalen van borg, huur, inrichtingskosten, of het opkopen van schulden. Bij enkele casussen kon echter bespreking tussen de betrokken professionals niet tot de gewenste oplossing leiden. Daarom is soms het mandaat dat de wijkteamleiders in het kader van PRIO hebben gekregen om, in uitzonderlijke gevallen, over gemeentelijk domeinen heen besluiten te kunnen nemen ingezet (2%) bijvoorbeeld om kosten voor (speciale) kinderopvang

te vergoeden. Soms ook werd de casus opgeschaald naar directie- of bestuursniveau (3%), bijvoorbeeld bij een casus waar onenigheid was met een andere gemeente over opvang.

Fase 2

In maart 2022 is PRIO uitgerold over de hele stad, waarbij de aanpak wel is gewijzigd. Van 1 maart tot 20 september zijn er 140 casussen ingebracht, wat erop lijkt te duiden dat PRIO in een stadsbrede behoefte voorziet. Waar in de eerste fase van PRIO-professionals werden gevraagd om moeilijke casussen in te brengen om daarvan te kunnen leren, is in de tweede fase meer nadruk komen te liggen op het breder inbrengen van casussen waar uitvoerende professionals ondersteuning bij behoeven. Als gevolg worden er ook minder zware en acute casussen ingebracht die vervolgens ook meer integraal worden benaderd. In deze fase is er ook minder nadruk komen te liggen op de casusbesprekingen, maar proberen de programmamanagers door te sparren met de inbrenger van de casussen en deze te koppelen aan de juiste personen, tot een oplossing te komen. Bij de meeste casussen is sparren (83%) en het verbinding maken met collega's en externen (60%) voldoende een casusinbrenger verder te helpen. Soms is er echter meer expertise of betrokkenheid van anderen nodig of moet er worden bemiddeld tussen betrokken partijen. Dan wordt er alsnog een breder casusoverleg georganiseerd (20%). Bij 9 casussen heeft de wijkteamleider het mandaat ingezet. Waar in de 1^e fase regelmatig werd gesproken over het afwijken van regels en protocollen of buiten het systeem omwerken (49%), staat dit in de 2^e fase veel minder centraal (13%). Eveneens werd in de eerste fase het Kansfonds of maatwerkbudget in een groot deel van de casussen als oplossing genoemd (37%), terwijl in de 2^e fase het PRIO-maatwerkbudget minder werd ingezet (10%). Het lijkt erop dat naarmate PRIO is doorontwikkeld en het netwerk en de kennis van de betrokkenen (met name de programmamanagers) is gegroeid, de aandacht meer is komen te liggen op de mogelijkheden binnen het bestaande systeem om casussen verder te helpen, en het wegnemen van daarin gelegen drempels.

In de huidige vorm blijkt PRIO een handige *toolkit* die uitvoerende professionals helpt om individuele Rotterdammers beter te ondersteunen. Het mandaat dat de wijkteamleiders hebben wordt vanwege de gevoeligheid bij andere partijen beperkt ingezet, maar blijkt wel een handige stok achter de deur. Het onderzoek geeft echter geen inzicht wat de lange termijneffecten zijn van de inzet van PRIO. We weten dan ook niet of de inzet van PRIO tot een duurzame verbetering voor cliënten leidt. Wel constateren we op basis van de interviews met cliënten dat PRIO door het uitbreiden van het handelingsrepertoire van hulpverleners casussen weer in beweging kan krijgen en daarmee bijdraagt aan de vertrouwensband tussen cliënt en hulpverlener.

Samenvattend sluit PRIO aan op vier centrale behoeften:

- Op de eerste plaats is PRIO **kennisbroker**. Er blijkt al veel mogelijk binnen het bestaande hulpverleningssysteem. Door versnipperde kennis en

perspectieven samen te brengen kunnen veel casussen dan ook via gebaande wegen worden verder geholpen.

- Op de tweede plaats fungeert PRIO als **mediator** om per casus commitment en een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid/ eigenaarschap te organiseren en beleggen onder betrokken vanuit verschillende afdelingen, waarbij soms worden professionals aangesproken om een andere rol aan te nemen.
- Op de derde plaats fungeert PRIO als **vertaler** om hulpvragen zodanig te onderbouwen en 'framen' dat deze voldoen aan de criteria die het Rotterdamse systeem stelt voor toegang tot bepaalde voorzieningen.
- Tot slot fungeert PRIO als '**beroepsprocedure**', om snel toegang te geven tot het PRIO-maatwerkbudget voor urgente problematiek of -als er echt geen oplossing voor handen is- om via het mandaat van de wijkteamleiders een oplossing te forceren en daarmee bezwaar te maken op de handelingswijze in kwestie.

Subdoel 2: Verschillende vormen van leren

Uit de voorgaande bevindingen zien we dat PRIO als kennisbroker, mediator, vertaler en beroepsprocedure veel vastgelopen casussen weer in beweging heeft gebracht (hoewel we niet de lange termijneffecten kennen). Daarnaast was het streven dat PRIO ook bijdraagt aan het leren. Dit leren kan betrekking hebben op verschillende zaken:

- Op het meest basale niveau gaat leren over beleidsmakers en professionals van verschillende afdelingen die 'elkaars werkwijze en werkcultuur beter leren kennen'.
- Dit stelt hen vervolgens in staat om ook beter te 'leren navigeren in een verkokerd systeem' waarin kennis over verschillende procedures en werkwijzen nodig is om Rotterdammers met meerdere problemen snel en adequaat te helpen.
- Er kan daarnaast ook 'geleerd worden van terugkerende problemen in vastgelopen casuïstiek'. Deze problemen kunnen vervolgens breder worden geagendeerd in de organisatie en kunnen leiden tot acties om hinderende beleidsregels of werkwijzen aan te passen.
- Tot slot, kunnen er in PRIO ook 'lessen worden opgedaan voor de juiste organisatorische infrastructuur' om tot doorbraken in vastgelopen casuïstiek te komen.

Overkoepelend kunnen we stellen dat dat er succesvolle voorbeelden zijn van al deze vormen van leren in PRIO, maar dat deze vormen van leren wel minder wijdverbreid zijn dan verwacht.

In de eerste fase van PRIO werd door de deelnemers ook veelvuldig benoemd dat het elkaar leren kennen en begrijpen een belangrijke meerwaarde is geweest. In de tweede fase was voor dit type leren echter minder ruimte, omdat er minder nadruk is komen te liggen op de casusbesprekingen.

In beide fasen van PRIO zien we dat professionals regelmatig (bij vastgelopen casussen) kennis missen over procedures en toegangscriteria bij andere afdelingen om te kunnen navigeren in het complexe sociale domein. Door een dergelijke casus in te brengen leren ze daarmee beter navigeren. Dit leereffect is echter toch wat beperkt omdat professionals vaak maar één of enkele casussen inbrengen bij casusbesprekingen of niet structureel aansluiten bij deze besprekingen. Met name bij de wijkteamleiders en programmamanagers die wel op structurele basis aan besprekingen deelnemen, is er een groot leereffect geweest met betrekking tot het sneller doorzien en inspelen op verschillende regelingen en werkprocedures van andere gemeentelijke afdelingen en dienstverleners in het sociaal domein. De wijkteamleiders kunnen deze opgedane kennis in ieder geval voor hun teamleden ook beschikbaar maken, waardoor het leereffect nog verder vergroot kan worden.

Uit PRIO blijkt tevens dat leren van terugkerende problemen van casuïstiek van groot belang is. Uit de besproken casuïstiek kwamen terugkerende problemen naar voren, zoals bijvoorbeeld het gebrek aan betaalbare woningen, bestaansonzekerheid en leerlingenvervoer. Echter het succesvol agenderen en oplossen van deze problemen is een onzeker en lang traject. De programmamanagers moeten langs vele bureaus om hun verhaal te vertellen en verandering is dan nog zeker niet gegarandeerd.

De bevindingen laten ten slotte ook zien dat PRIO ook lessen heeft opgeleverd voor de juiste organisatorische infrastructuur zodat snelle doorbraken kunnen worden gerealiseerd in vastgelopen casuïstiek. Het invoeren van het PRIO maatwerkbudget kan worden gezien als een belangrijke succesvolle vertaling van een van deze lessen. Daarnaast is de structurele aanwezigheid van beleidsmakers die hands-on kennis hebben van de uitvoering van essentieel belang om in een verkokerd systeem verbindingen te leggen en problemen te agenderen op de juiste niveaus. Tot slot, is een tijdelijk registratiesysteem opgezet om casuïstiek en ingezette interventies vast te leggen, zodat verantwoording en leren mogelijk wordt gemaakt. Echter, dit systeem kan nog toegankelijker en beter worden door ontwikkeld.

Subdoel 3: Integratie

De hoop en de verwachting van meerdere betrokkenen was ook dat PRIO zou bijdragen aan meer integratie tussen professionals en afdelingen. In de Rotterdamse context met toenemende schaarste aan bepaalde voorzieningen en relatief strenge regels, blijken afdelingen en professionals snel tegenover elkaar te komen staan. Betrokkenen noemen vaak het onderscheid tussen '*dienstverleners*', die een centrale rol spelen bij het eerlijk verdelen van schaarse voorzieningen en '*hulpverleners*' die vertrekkend vanuit de positie van een individuele cliënt de juiste hulp en ondersteuning proberen in te zetten. Hoewel dit onderscheid in de praktijk meer een continuüm betreft dan een dichotomie (Maynard-Moody & Musheno 2022), vormt het wel een bron voor wederzijds wantrouwen en negatieve beeldvorming.

Met name in de eerste fase van PRIO hebben de casusbesprekingen er deels toe geleid dat in de twee wijken (in ieder geval een deel van) de professionals elkaar en

elkanders perspectieven beter hebben leren kennen, elkaar meer opzoeken en meer lijken te vertrouwen. In die zin heeft PRIO bijgedragen aan betere relaties en integratie. In de tweede fase ligt minder de nadruk op de ontmoeting en het samen bespreken van casuïstiek en zal deze bijdrage daarom minder zijn. Tegelijkertijd zet PRIO ook de relaties zo nu en dan verder onder spanning. In de ogen van verschillende deelnemers is PRIO namelijk vooral een instrument voor 'hulpverleners'. Het geeft 'schijnbaar' hen een extra middel om voor individuele casussen toegang te krijgen tot schaarse voorzieningen, met daarbij het risico van willekeur. PRIO introduceert daarbij wel meerdere mechanismen die willekeur helpen voorkomen en die deels deze spanning ondervangt, hierover later meer.

De bevindingen laten ook zien hoe professionals tijdens casusbesprekingen samen een verhaal proberen te construeren om te bepalen en legitimeren of iemand wel of niet voor maatwerk in aanmerking komt. Deze verschillende verhalen kunnen rond dezelfde client deels naast elkaar bestaan, maar professionals vinden elkaar wanneer er consensus is over het dominante verhaal. Deze verhalen zijn te onderscheiden in 4 plottypen:

- Ten eerste de '*goede burger*'; het betreft dan iemand die welwillend is, altijd zijn best heeft gedaan en normaliter instaat is om zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen, maar die zich nu in een vervelende situatie bevindt, waar die zonder hulp niet uit kan komen.
- Ten tweede '*het slachtoffer van omstandigheden*', een kwetsbare, zielige burger die buiten diens schuld, in schrijnende omstandigheden is beland. Beide plottypen helpen voor alle betrokkenen verantwoorden waarom deze burgers extra aandacht behoeven of een uitzondering van regels.
- Ten derde, daar staan tegenover de burgers die '*niet behoeftig genoeg*' zijn, zij zitten in een vervelende situatie, maar niet zo erg als andere burgers die een beroep doen op dezelfde schaarse voorziening.
- Ten vierde, *de onverantwoorde burger*', een onverantwoordelijk persoon die vanwege diens eigen schuld in een lastige situatie is beland. Dit laatste verhaal doet een beroep op de toehoorder om als gatekeeper misbruik van schaarse zorgvoorzieningen te voorkomen op basis van een moreel oordeel over (het karakter van) de hulpvrager.

Al deze plottypen grijpen niet alleen aan op de ratio, het logisch afwegen van argumenten, maar appelleren ook aan (schijnbaar gedeelde) gevoelens en emoties met betrekking tot rechtvaardigheid (Hochschild 2003; Cropanzano et al. 2011). Daarmee blijken deze verhalen een brug te kunnen slaan tussen professionals (integratie). In het gebruik van deze verhalen schuilt echter tevens een aantal risico's (Northdurfter & Hermans 2018; Altreiter & Leibetseder 2015). Het stimuleert ook professionals om cliënten in één van deze plotype te 'framen' door mogelijk bepaalde eigenschappen van cliënten te overdrijven, of leidt tot blikvernaauwing waarbij alleen bepaalde eigenschappen worden gezien en belicht. Tevens is de cliënt afhankelijk van de capaciteiten van een hulpverlener om hun verhaal overtuigend naar andere te brengen en hen te positioneren in één van de eerste twee plottypen.

Tot slot bestaat het risico dat juist deze groep cliënten met multi-problematiek sneller in de categorie van 'onverantwoorde burger' belanden, omdat ze niet altijd worden ervaren als meewerkend of goedwillend, vanwege hun wantrouwen in instanties, sociale onhandigheid, onderliggende stoornissen of vanwege de stress die chronische bestaansonzekerheid met zich meebrengt (De Bruyn & Antonides, 2022). Onkundigheid (niet instaat zijn om op een bepaalde manier te handelen) kan bij deze cliëntengroep makkelijk worden uitgelegd als onverantwoordelijkheid. Deze risico's kunnen willekeur opleveren. Het blijft dan ook zaak om beelden van cliënten te blijven bevragen en toetsen, om niet in stereotypering te vervallen.

Subdoel 4: Maatwerk bevorderen en legitimeren

In PRIO is maatwerk ingezet om de Rotterdammer te helpen die vastgelopen was in het verkokerde systeem. Door integraal te kijken naar de specifieke situatie waarin een Rotterdammer zich bevindt en binnen de discretionaire ruimte die er is een uitzondering of andere interpretatie te maken van regels of een beroep te doen op een hardheidsclausule, kan een doorbraak worden geforceerd in vastgelopen casuïstiek. Belangrijk voor het creëren van draagvlak voor maatwerk is het gezamenlijk bespreken (met professionals van verschillende afdelingen) of een uitzondering of andere interpretatie van regels passend is. Tevens kan legitimiteit worden gecreëerd door het gebruik van methoden als de waardendriehoek en het maatwerkcanvas. Binnen PRIO hebben met name de programmamanagers de waardendriehoek vaak gebruikt om afwijking van procedures en gangbare werkwijzen te onderbouwen. Het is daarmee, hoe het in Rotterdam nu wordt gebruikt, eerder een beleidstool dan een tool van professionals. De waardendriehoek en het maatwerk canvas werden minder dan vooraf verwacht door professionals ingezet: deels omdat het invullen van deze methoden veel tijd kost in de beleving van professionals, maar vermoedelijk ook omdat zij geen training hebben gevolgd in de toepassing van deze methoden. De hulpverleners lijken het daarnaast niet altijd te zien als hulpmiddel om te komen tot een gedeelde zienswijze. Individuele kenmerken van de client krijgen in de praktijk vaak de overhand boven juridische of financiële argumenten.

Niet alleen escalatie maatwerk maar ook preventie maatwerk (als dienstverlenings-visie)

Ondanks dat PRIO heeft gezorgd voor meer maatwerk is het wel van belang te noemen dat maatwerk in PRIO vaak een noodoplossing is. Pas als een Rotterdammer helemaal is vastgelopen en professionals niet meer weten hoe de situatie op te lossen, komt maatwerk in beeld. Dit noemen wij '*escalatie-maatwerk*': maatwerk als oplossing voor een geëscaleerde situatie waarbij de Rotterdammer en hulpverleners het niet is gelukt om in een eerder stadium passende voorzieningen of hulp in te schakelen. Sterker nog, om in aanmerking te komen voor schaarse voorziening is het vaak zo dat de problemen van Rotterdammers eerst nog verder moeten escaleren, voordat zij toegang kunnen krijgen tot noodzakelijke ondersteuning, zoals de

maatschappelijke opvang of een sociale huurwoning. Dit is zowel vanuit het perspectief van de Rotterdammers als dat van de gemeente onwenselijk.

Onder cliënten met multiproblematiek blijkt er veel wantrouwen in de Rotterdamse hulpverlening en de gemeente te bestaan (zie ook den Boer, van Wijngaarden, Strating & Huijsman 2019). Dat is veelal het resultaat van eerdere teleurstellende ervaringen met daarbij het gevoel telkens opnieuw te moeten 'biechten' of 'verhoord' te worden en van het kastje naar de muur te worden gestuurd. ***Maatwerk gezien vanuit de Rotterdammer is je gehoord en gezien te voelen in je persoonlijke verhaal, in je waarde gelaten te worden en geholpen te worden met je meest urgente problemen.*** Doordat PRIO de slagkracht van individuele professionals vergroot (hun handelingsrepertoire uitbreidt) en de regie bij een professional laat, kan het bijdragen aan herstel van vertrouwen van Rotterdammers.

Daarom bepleiten wij ook om maatwerk meer aan de voorkant in te zetten: dit noemen wij 'preventie maatwerk'. Door bij beginnende problemen of vragen van Rotterdammers, laagdrempelige ondersteuning te bieden die aansluit bij de persoonlijke situatie, kan maatwerk tot een algemene dienstverleningsvisie worden gemaakt van de gemeente Rotterdam. Het gaat dan niet zozeer om het altijd maken van uitzonderingen voor iedere Rotterdammer die aanklopt, maar eerder om het centraal stellen van de menselijke maat. Een belangrijke voorwaarde om dit te kunnen doen is dat de gemeente aan de voorkant zorgt voor een goede basis van bestaanszekerheid: zowel qua inkomen als woonsituatie. Juist problemen op deze gebieden waren vaak in PRIO de reden voor verder escalerende problematiek en de noodzaak om maatwerk als lapmiddel aan de achterkant in te zetten.

Preventief maatwerk roept ook nieuwe vragen op over de uitvoerbaarheid ervan. Immers, de gemeente Rotterdam moet grote aantallen aanvragen snel verwerken en dit vraagt ook om standaardisatie van processen. Echter, de recente toeslagenaffaire heeft ook aangetoond dat zelfs bij gestandaardiseerde processen, het van belang is de menselijke maat voorop te stellen. Recente initiatieven bij de gemeente Rotterdam, zoals het programma menselijke maat, zijn daarom belangrijk om de dienstverleningsvisie van de gemeente te herijken. Hierbij speelt de vraag hoe de gemeente maatwerk centraal kan stellen zonder willekeur te creëren. Hier gaan de aanbevelingen verder op in.

Resumerend

Het onderzoek laat zien dat PRIO voor verschillende Rotterdammers een positieve bijdrage heeft geleverd. Veel vastgelopen casussen zijn weer in beweging gebracht en het heeft een aantal beperking in beleid en regels inzichtelijk gemaakt en steviger op de agenda gezet. Tegelijkertijd laat PRIO ook duidelijk zien waar het in het systeem verder aan schort. In toenemende mate worstelen Rotterdammers met vraagstukken rond bestaanszekerheid. De schaarste aan voorzieningen, met name aan betaalbare woningen, zal mede door de beleidskeuzes die Rotterdam heeft gemaakt, de komende jaren vermoedelijk alleen maar toenemen. PRIO kan hierin slechts de symptomen wat verzachten. Ook maakt PRIO duidelijk hoe complex en

gefragmenteerd het systeem is wat we hebben opgetuigd binnen het sociaal domein. Niet alleen cliënten raken hierin verdwaald, maar zelfs ook hulpverleners, die PRIO nodig blijken te hebben om te kunnen navigeren. PRIO draagt bij als hulplijn en creëert potentieel nieuwe verbindingen om het navigeren in de praktijk voor hulpverleners eenvoudiger te maken. Voor cliënten blijft het systeem echter te complex en gefragmenteerd.

Aanbevelingen

Onze bevindingen laten zien dat PRIO positief bijdraagt aan het losweken van vastgelopen casussen en ook duidelijk in een stedelijk brede behoefte voorziet. Onze aanbevelingen zijn dan ook gericht op het verder versterken van PRIO. Ook geven onze bevindingen aanleiding tot het formuleren van wat bredere lessen.

Toekomst van PRIO:

- De programmaleiders spelen een cruciale rol in het succes van PRIO. Om deze rol goed te kunnen vervullen is ervaring nodig met PRIO. Mensen die deze rol willen vervullen moeten daarom ruim de tijd krijgen om zich in te kunnen werken. Het is raadzaam om altijd een groep te hebben van ervaren en minder ervaren mensen die PRIO trekken, om zo de continuïteit te kunnen garanderen.
- In PRIO zit nog meer potentie om kennis te generen en te verspreiden (leren):
 - Teamleiders zouden regelmatig aangehaakt moeten zijn bij casusbehandelingen, zodat zij relevante kennis opdoen die zij kunnen verspreiden binnen hun eigen team.
 - Zorg dat lessen en inzichten uit PRIO ook worden opgenomen in bestaande trainingen en bijscholingen.
 - Betrek in een roulatiesysteem beleidsmedewerkers (naast de programma leiders) bij PRIO om de uitdagingen en dilemma's waar professionals in de praktijk voor staan, voor hen meer inzichtelijk en invoelbaar te maken.
 - Werk het registratiesysteem van PRIO verder uit en maak het toegankelijk en geschikt om analyses op uit te voeren om lessen te kunnen trekken voor beleid en praktijk. Zorg dat de direct betrokkenen hun inzichten vastleggen in dit systeem op een toegankelijke wijze die de administratielast beperkt houdt.
 - Zorg voor een sterkere bestuurlijke inbedding, zodat lessen die voortkomen uit PRIO makkelijker en sneller te vertalen zijn naar beleid en procedures.
 - Het succes van het Kansfonds laat zien dat er een behoefte bestaat aan middelen die heel snel (zo nodig binnen 24 uur), breed inzetbaar zijn om mensen met multi-problematiek te kunnen helpen. Hoewel het PRIO-maatwerk budget deels in deze behoefte voorziet, kan de snelheid nog worden verbeterd.

- De komende jaren komen er naar verwachting bezuinigingen aan binnen het sociale domein. We zien een risico dat PRIO wordt ingezet voor kostenbesparing en efficiëntie. Daarmee dreigt de essentie van dit programma aangetast te worden. PRIO is niet een kostenbesparingsmaatregel, maar een werkwijze om Rotterdammers beter te helpen en om van te leren.
- Hoewel PRIO bijdraagt aan het agenderen van maatwerk in de Rotterdamse praktijk, is het niet het instrument geworden (wat sommigen hoopten en verwachten) dat maatwerk bij iedere hulpverlening en afdeling op de kaart zet. Dat vraagt om een veel bredere aanpak en verandering in beleid, procedures, scholing en werkpraktijken. Bij deze verandering is een omslag nodig van een escalatielogica naar een preventielogica, waarbij problemen vroegtijdig wordenesignaleerd en passende ondersteuning aan de voorkant wordt geregeld.
- PRIO laat tevens de waarde zien van collega's van verschillende afdelingen die elkaar leren kennen en op de hoogte zijn van elkaars werkprocedures en routines. Dit voorkomt stereotypen over en weer. Het kennismaking- en samenwerkproces kan het beste gebeuren op een laagdrempelige manier, bijvoorbeeld door met elkaar mee te lopen of met elkaar op te trekken bij de intake. Wanneer samenwerking tussen afdelingen alleen in een geëscaleerde vorm plaatsvindt wanneer een casus al is vastgelopen kan het zijn dat belangen van verschillende professionals soms tegengesteld zijn of te veel onder druk komen te staan.

Voorwaarden voor legitiem maatwerk

Vanuit het PRIO onderzoek, kunnen wij enkele voorwaarden destilleren om te komen tot legitiem maatwerk waarbij de ruimte voor willekeur wordt beperkt:

- Om willekeur te voorkomen, is het van belang dat professionals van verschillende afdelingen al in een vroeg stadium ideeën toetsen bij elkaar en iteratief samenwerken rondom de Rotterdammer die passende ondersteuning nodig heeft. Deze samenwerking kan ervoor zorgen dat wordt voorkomen dat de Rotterdammer later alsnog vastloopt in het systeem.
- Om te voorkomen dat bepaalde plottypen en mensbeelden over Rotterdammers met gestapelde problematiek de overhand nemen (b.v. de onverantwoorde of juist zielige burger), kunnen gedeelde werkmethoden een rol spelen bij het geven van een beredeneerde uitleg waarom maatwerk nodig is. Deze werkmethoden kunnen zorgen voor een gedeelde taal tussen professionals van verschillende afdelingen of achtergronden. Ook kunnen methoden helpen om met de spanning om te gaan tussen 'recht doen zonder aanzien des persoons' en tegelijkertijd 'oog hebben voor verschillen met aanzien van de specifieke persoon'.
- Het is ook belangrijk om niet alleen een uitzondering te maken voor individuele Rotterdammers (individueel maatwerk), maar goed te kijken naar onderliggende en terugkerende patronen in beleid en hiervan te leren voor alle Rotterdammers (collectief maatwerk). Wanneer patronen in casuïstiek

aantonen dat onderliggend beleid of werkrouines niet productief zijn, dan kunnen beleidsmakers en professionals dit op de beleidsagenda zetten. Dit kan resulteren in aanpassing van beleidsregels of routines die ten gunste komen van niet alleen individuele Rotterdammers maar de collectieve groep. Dit maakt maatwerk minder een uitzonderingssituatie en meer een collectieve aangelegenheid.

- De tijd lijkt rijp voor de gemeente Rotterdam om verder te gaan met de ontwikkeling van een maatwerkvisie die de dagelijkse dienstverlening en de relatie tussen overheid en burger herijkt (Putters 2022). Anders bestaat het risico dat maatwerk een 'empty signifier' blijft waar alles onder wordt geschaard (Linthorst & Oldenhof 2022; Needham 2011; Laclau & Mouffe 1985), maar die geen betekenisvolle richting geeft aan de herijking van de relatie tussen burger en overheid. De bouwstenen zijn hiervoor al gelegd, gezien o.a. het PRIO experiment en het programma menselijke maat. Nu is het zaak door te pakken door deze ontwikkelingen elkaar te laten versterken tot een maatwerkbeweging waarin maatwerk niet slechts een noodoplossing is voor individuele geëscaleerde problematiek, maar ook een manier om onderliggend beleid en werkrouines kritisch tegen het licht te houden en waar nodig aan te passen zodat de menselijke maat echt centraal komt te staan.

Referenties

- Altreiter, C., & Leibetseder, B. (2015). Constructing inequality: Deserving and undeserving clients in Austrian social assistance offices. *Journal of Social Policy*, 44(1), 127-145.
- Den Boer, L., Van Wijngaarden, JDH, Strating, M., Huijsman, R. (2019). Integrale en passende zorg voor volwassenen met multiproblematiek in Rotterdam: Eindrapport hoofdmonitor convenant Zilveren Kruis gemeente Rotterdam. Erasmus School of Health Policy & Management.
- Den Brabander, R. (2022). *Wees positief! Voorbij de retoriek van empowerment in het sociaal domein*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Berg, J., Harting, J., & Stronks, K. (2021). Individualisation in public health: reflections from life narratives in a disadvantaged neighbourhood. *Critical Public Health*, 31(1), 101-112.
- Cropanzano, R., Stein, J. H., & Nadisic, T. (2011). *Social justice and the experience of emotion*. Routledge.
- Hekelaar, A en F. Moors (2019). *Maatwerkbudget de maat genomen. Evaluatie pilot Maatwerkbudget*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam-OBI.
- Hoekstra, L (2022). *De pilot pleegzorg maatwerk. Naar meer continuïteit voor kinderen in pleegzorg*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam-OBI
- Hochschild, A. R. (2003). *The commercialization of intimate life: Notes from home and work*. Univ of California Press.
- Laclau, E. & C. Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, London: Verso 1985
- Linthorst, E. & Oldenhof, L. (2020). Maatwerk aan de keukentafel: van 'hoera' begrip tot betwiste norm, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 209(8), 511-521.
- Linthorst, E. & Oldenhof, L. (2021). Als wetgeving niet zwart of wit is, maar grijs. Strategieën van professionals en burgers om met ambiguïteit in de Wmo 2015 om te gaan. *Recht der Werkelijkheid*, 42 (2), 100-123.
- Linthorst, E. & Oldenhof, L. (2022). Een narratieve analyse van maatwerk in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015: conflicterende betekenissen van maatwerk. *Recht der Werkelijkheid*.
- Maynard-Moody, S. W., & Musheno, M. C. (2022). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press.
- Nationale Ombudsman (2016). *Wie niet past loopt vast*. Den Haag.
- Needham, C., *Personalising Public Services: Understanding the Personalisation Narrative*. Bristol: Policy Press 2011b.
- Nothdurfter, U., & Hermans, K. (2018). Meeting (or not) at the street level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work. *International Journal of Social Welfare*, 27(3), 294-304.

Oldenhof, L. & Linthorst, E. (to be published open access 2022). Public encounters and the role of citizens' impression management. In: P. Hupe ed. *The politics of the public encounter: what happens when citizens meet the state*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

Oldenhof, L. & R. Bal (to be published open access 2023). Regulatory leadership: conducting mundane work to 'tailor' rules. In: N. Chambers ed. *Research Handbook on Leadership in Healthcare*. Edward Elgar Publishing.

Putters, K. (2022). *Essay de menselijke maat*. Den Haag: SCP.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2021). *Gezichten van een onzeker bestaan*. Den Haag: RVS.

Reinhoudt-den Boer, L. Huisman, R. & Van Wijngaarden, J. (2021). Dreaming the impossible dream. An exploratory study on the expectations of Dutch clients with multiple problems concerning the co-production of services. *Health and Social Care in the Community*, 29(6), 240-248.

Reinhoudt-den Boer, L., van Wijngaarden, J. & Huijsman, R., (2022). How do clients with multiple problems and (in)formal caretakers coproduce integrated care and support? A longitudinal study on integrated care trajectories of clients with multiple problems. *Health expectations (excepted for publication)*

Sociaal Cultureel Planbureau (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein*. Den Haag: SCP.

Sociaal Cultureel Planbureau (2019). Armoede in kaart. Online: <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaat2019/waar-wonen-de-armen-in-nederland/>



Erasmus University Rotterdam
Erasmus School of Health Policy & Management
Bayle Building
Burgemeester Oudlaan 50
3062 PA Rotterdam, The Netherlands
T +31 10 408 8555
E communicatie@eshpm.eur.nl
W www.eur.nl/eshpm