

Maatwerk bij professionele buikpijn

Een lerende evaluatie van de UWV Maatwerkplaatsen



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Infographic	4
Samenvatting	6
De Maatwerkplaats is een plek waar wordt gesignaleerd, opgelost én geleerd	6
Problematiek en oplossingen	7
Geleerde lessen tijdens de evaluatie	9
Conclusie	10
1. Inleiding	12
1.1. Aanleiding en achtergrond	12
1.2. Doel van het onderzoek	12
1.3. Onderzoeksaanpak	12
1.4. Leeswijzer	13
2. Wat is de Maatwerkplaats?	14
2.1. Maatwerkplaats in de kern	14
2.2. Maatwerk in de context van de Maatwerkplaats	14
2.3. Leidende principes van de Maatwerkplaats	16
2.4. Conclusie	18
3. Organisatie en ontwikkeling van de Maatwerkplaats	19
3.1. Historie op hoofdlijnen	19
3.2. Ontwikkeling van de UWV Maatwerkplaats(en)	19
3.3. Samenwerking met andere organisaties	27
3.4. Conclusie	28
4. Fix	30
4.1. Procesgang bij fixcasuïstiek	30
4.2. Aanmelden van casuïstiek bij de Maatwerkplaats	31
4.3. Inhoud en aard van fixproblematiek	36
4.4. Aanpak bij oplossen fixcasuïstiek	42
4.5. Uitkomsten van fixcasuïstiek	46
4.6. Conclusie	48
5. Solve	49
5.1. Hoe verloopt solve?	49
5.2. Aard van solve problematiek en oplossingen	50
5.3. Conclusie	53
6. Registratie	55
6.1. Doelen van de registratie	55
6.2. Hoe registreert de Maatwerkplaats het verloop van casuïstiek?	55
6.3. Realiseren van doelen met de registraties	57
6.4. Conclusie	60
7. Leren tijdens evaluatieonderzoek naar Maatwerkplaatsen	62
7.1. Lerend evalueren	62
7.2. Lerend evalueren met de Maatwerkplaatsen	63
7.3. Conclusie	66
8. Conclusies en slotbeschouwing	67
8.1. Overall conclusie	67
8.2. Wat leren we van de vormgeving en organisatie van de Maatwerkplaatsen?	68
8.3. Wat leren we van de inhoud en aanpak van de casuïstiek?	70
8.4. Faciliteren van leren door maatwerk te evalueren	71

Lijst van afkortingen	72
Literatuurlijst	73
Bijlage I Gedetailleerde vraagstelling	75
Bijlage II Onderzoeksactiviteiten	76
Bijlage III Theorie over leren gekoppeld aan de Maatwerkplaats	77
Colofon	80

Voorwoord

Maatwerk een spannende ontwikkeling met veel impact.

Er is een brede behoefte aan het toepassen van de menselijke maat en maatwerk in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingen in de publieke sector de afgelopen tijd en verschillende onderzoeken maken dit extra duidelijk.

UWV werkt actief aan dienstverlening met meer aandacht voor en invulling van de menselijke maat. Maatwerk is een belangrijk onderdeel van de UWV strategie 2021-2025. Dit is geen eenvoudige opgave en zal ook tijd vragen, maar werkende weg zullen we de juiste stappen moeten zetten om dit te realiseren. De Maatwerkplaats is een van de activiteiten die een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van maatwerk bij UWV. Na positieve ervaringen met “Werken vanuit de bedoeling” eind 2020, is een netwerk van medewerkers bij UWV de eerste Maatwerkplaats gestart.

Dit onderzoek geeft een goed beeld van de ontwikkeling van de UWV Maatwerkplaatsen. Het onderzoek is uitgevoerd vanuit het principe “lerende evaluatie”. Deze manier van onderzoeken, waarin gezamenlijk leren centraal staat, past goed bij de aanpak van de Maatwerkplaatsen. De goede resultaten en waardevolle inzichten konden –passend bij een lerende evaluatie - al tijdens de onderzoeksperiode worden gebruikt om de aanpak verder te verdiepen en te verbeteren. Ook worden deze de komende tijd benut voor de verdere ontwikkeling van de Maatwerkplaatsen en maatwerk bij UWV.

Diverse bevindingen uit het onderzoek worden in het rapport toegelicht. Een belangrijke bevinding is dat de Maatwerkplaatsen een waardevolle bijdrage leveren aan de dienstverlening van UWV. Belangrijk omdat voor cliënten, die in complexe situaties soms (onbedoeld) in de knel komen, op een gedegen en professionele manier gekeken wordt naar mogelijkheden om toch tot oplossingen te komen. Het onderzoek laat zien dat de Maatwerkplaatsen tot een gewogen besluit komen, soms in het voordeel van de cliënt, maar niet altijd. In een deel van de gevallen is de conclusie dat, hoewel medewerkers professionele buikpijn ervaren bij een situatie, de uitkomst wel degelijk een bedoeld effect is van de wet en/of het beleid. Daar komt bij dat de sociale zekerheidswetgeving zeer complex is en dit kan tot knelpunten leiden. Dit maakt maatwerk soms nodig.

De casuïstiek in de Maatwerkplaatsen levert een schat aan leer- en verbeterpunten op. Het leert ons waar er binnen onze organisatie verbetering of verdieping nodig is, en waar medewerkers meer professionele ruimte moeten krijgen of moeten nemen om tot een oplossing te kunnen komen. Deze praktijk geeft ons belangrijke signalen voor structurele verbeteringen in wet- en regelgeving, organisatie-inrichting (cultuur, structuur, sturingsfilosofie) en professioneel handelen. Deze inzichten zijn waardevol om de dienstverlening van UWV verder te verbeteren. Tevens helpt dit UWV om te ontdekken waar ruimte is binnen de wet- en regelgeving.

Deze signalen worden actief gedeeld met het ministerie en de politiek (bijvoorbeeld in de knelpuntenbrief), zodat ook gezamenlijk gewerkt kan worden aan verbetering en vereenvoudiging van wet- en regelgeving.

Inmiddels zijn in alle regio's van UWV maatwerkplaatsen actief. De Maatwerkplaatsen dragen bij aan het voorkomen dat mensen in de knel raken en mensen zich gezien, gehoord en geholpen voelen.

Ik wil de onderzoekers van UWV Kenniscentrum en alle medewerkers die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek hartelijk bedanken voor de waardevolle inzichten. Maatwerk kan veel problemen bij onze cliënten voorkomen en zorgt tegelijkertijd dat we binnen UWV een open gesprek met elkaar voeren waar we veel van leren.

Guus van Weelden

Lid raad van bestuur UWV

Infographic

Maatwerk bij professionele buikpijn

Ruim 1 miljoen mensen zijn van UWV afhankelijk. In de regel lukt het om hen passende dienstverlening te bieden. Maar soms voelt een medewerker 'professionele buikpijn': het gevoel dat er iets niet klopt of dat het zo niet de bedoeling kan zijn. UWV moedigt zijn medewerkers aan om dan binnen de bedoeling van de wet naar een maatwerkoplossing te zoeken, zo nodig met behulp van een Maatwerkplaats. Deze infographic toont de inzichten die zijn opgedaan tijdens een lerende evaluatie van de Maatwerkplaatsen (september 2020-eind 2021).

MAATWERKPLAATS

- Hulp voor medewerkers met professionele buikpijn.
- Samen met collega's die betrokken zijn bij het dossier.
- Voor oplossingen binnen de bedoeling van de wet.

Leidende principes

Iedereen met professionele buikpijn kan een casus indienen.	Indiener blijft eigenaar.	Alle bij het dossier betrokken partijen gaan samen aan de slag met de casus.	De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn leidend.	Wegen vanuit drie perspectieven.	Vanuit de praktijk aan de slag gaan en ervan leren.	Transparant zijn over casuïstiek en aanpak.
---	---------------------------	--	---	----------------------------------	---	---

Oorzaken ingediende problematiek

Complexiteit en/of samenloop wet- en regelgeving.

Interne processen die niet goed op elkaar aansluiten.

Mismatch tussen werkvoorraad en beschikbare capaciteit.

Rol Maatwerkplaats

Brengt UWV-collega's en collega's in de keten met elkaar in contact.

Of organiseert een maatwerksessie met alle betrokkenen.

Perspectiefcirkel

Financieel-economisch
Financiële impact op cliënt en samenleving.

Juridisch
Hoe is de wet bedoeld?

Sociaal-maatschappelijk
Sociale impact op cliënt en diens omgeving.

+ Bevorderende factoren voor het indienen van een casus

- Goed beeld van de situatie van de cliënt dankzij persoonlijk contact en/of toegang tot diverse informatiebronnen.
- Bevlogen en gedreven professional.
- Maatwerkplaats is laagdrempelig, veilig en gezaghebbend.

- Belemmerende factoren voor het indienen van een casus

- Gebrek aan steun van management of staf.
- Flinke tijdsinvestering nodig van indiener.
- Verkeerde verwachtingen van de Maatwerkplaats.

Oplossing



Er is sprake van een rechtvaardig en rechtmatig besluit als alle drie perspectieven een voldoende scoren.



Fix
Oplossing voor een individuele cliënt.



Solve
Structurele oplossing binnen UWV, met andere partijen of een wetswijziging. Dit is vaak een langdurig traject.



Registratie
Het verloop van alle casussen wordt geregistreerd, zodat UWV ervan kan leren.

Spanningsvelden



Spanningsveld tussen het leveren van individueel maatwerk en het risico op willekeur.



Spanningsveld tussen organische lokale bottom-up groei van de Maatwerkplaats (meer intrinsieke motivatie medewerkers) en gebruikelijke top-down aanpak (meer draagvlak bij managers).



Spanningsveld tussen de regels van verschillende wetten.

PROBLEMATIEK EN OPLOSSINGEN

Veelvoorkomende problematiek



Individuele oplossingen (fixes)



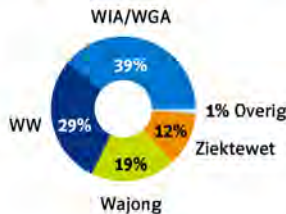
Niveau problematiek



Bij oplossingen betrokken partijen



Wet waarbij problematiek speelt



Problemen waarvoor structurele oplossingen (solves) in gang zijn gezet

- De problematiek rond de terugbetaling van WIA-voorschotten.
- Re-integratiedienstverlening is beperkt beschikbaar voor duurzaam arbeidsongeschikten (WGA/IVA/Wajong).
- Diverse elementen van de Wet tegemoetkoming loonkosten-voordeel (Wtl).
- Overstap van de oude Wajong naar Wajong 2010.
- De financiële gevolgen voor cliënten van de verplichting voor UWV om bonussen te verrekenen.
- Geen wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling met andere organisaties.
- Soms zijn er interne solves nodig, hiervoor is een methodische aanpak ontwikkeld.

GELEERDE LESSEN

- De Maatwerkplaats werkt goed om meer en gedegen maatwerk te leveren.
- Probeer spanningsvelden niet 'weg te regelen', maar blijf in gesprek.
- Formuleer de basisprincipes scherp en spar met elkaar. Beoordeel en weeg het probleem vanuit de perspectiefcirkel.
- Wees transparant over wat je doet.
- Zorgvuldige registratie zorgt voor:
 - Zicht op de voortgang van casuïstiek.
 - Casusprudentie.
 - Zicht op trends in problemen en oplossingen.
 - Verantwoordingsinformatie.
- Inventariseer per doel welke informatie nodig is en hoe je die aanbiedt.
- Organiseer systematisch contact en intervisie tussen de deelnemers van Maatwerkplaatsen.
- Maatwerk toepassen kan je niet opleggen. Stimuleer de intrinsieke motivatie van medewerkers en staf zodat maatwerk deel gaat uitmaken van hun dna.

PLANNEN UWV

- Medewerkers toerusten om maatwerk te kunnen leveren**
 - Kennis vergroten door casuïstiek en voorbeelden te delen en zo te leren waar er ruimte voor maatwerk is.
 - Investeren in bewustwording en handelingsperspectief van medewerkers.
 - Medewerkers de ruimte bieden om maatwerk toe te passen.
 - Aandacht houden voor de spanningsvelden.
 - Ervoor zorgen dat de leidende principes voor maatwerk consequent overal op dezelfde wijze worden toegepast.
- Meer en beter samenwerken**
 - Investeren in structurele en betere samenwerking tussen verschillende bedrijfsonderdelen.
 - Bevorderen integraal werken (o.a. via integrale klantreizen).
 - Blijven deelnemen en bijdragen aan het overheidsbrede netwerk, de Overheidsbrede Maatwerkplaats.
- Maatwerkplaatsen benutten voor structurele oplossingen**
 - Doorontwikkelen van een effectief solveproces.
 - Inzichten uit de Maatwerkplaatsen delen met eigen medewerkers, het ministerie van SZW en de maatschappij voor betere wet- en regelgeving, beleid en uitvoering, organisatie structuur, bedrijfscultuur en processen.
 - Borgen van commitment bij management.
- Efficiëntere registratie**
 - Beter registreren om van de casuïstiek te leren en beleid en uitvoering te verbeteren.

Samenvatting

UWV wil in zijn dienstverlening meer rekening houden met de menselijke maat. In de regel lukt het de ruim 1 miljoen mensen die afhankelijk zijn van UWV passende dienstverlening te bieden. Maar soms lukt dat niet en is er specifiek maatwerk nodig. Dit begint wanneer een professional 'professionele buikpijn' krijgt: het gevoel dat er iets niet klopt of dat iets zo toch niet de bedoeling kan zijn. UWV moedigt zijn professionals aan om dan binnen de grenzen van de wet naar een maatwerkoplossing te zoeken. Wanneer de professional er zelf niet uitkomt, kan hij naar de Maatwerkplaats stappen.

De UWV Maatwerkplaats is als pilot gestart in september 2020; deze pilot liep door tot en met november 2021. Vanwege succes is eind 2021 besloten de Maatwerkplaats een permanente plek binnen UWV te geven. Tijdens de pilot en erna liep er vanuit UWV Kenniscentrum een onderzoek naar de Maatwerkplaats in de vorm van een lerende evaluatie (zie kader). Dit rapport doet verslag van die evaluatie.

Wat is een lerende evaluatie?

Een lerende evaluatie is zowel gericht op het verantwoorden van beleidsdoeleinden als de leerbehoeften van verschillende betrokkenen. In plaats van de bevindingen aan het eind van het onderzoek te delen, gaat het bij een lerende evaluatie om een dynamisch onderzoeksproces met een continue interactie tussen onderzoekers en betrokkenen. De onderzoekers delen observaties en tussentijdse bevindingen en staan samen met de betrokkenen hierbij stil (reflectie). De inzichten uit reflecties leveren leerpunten op en kunnen aanleiding zijn voor aanpassingen. Tijdens lerende evaluatie is het onderzoeksonderwerp onderhevig aan verandering én speelt het onderzoek zelf een actieve rol in die verandering.

Waarom een lerende evaluatie?

De bekendste vorm van evalueren is waarschijnlijk de ex-postevaluatie. Men kijkt dan terug en velt een oordeel, eventueel vergezeld van aanbevelingen. Ex-postevaluaties zijn zeer geschikt als er sprake is van een relatief onveranderlijke situatie met heldere doelen.

UWV en de Maatwerkplaats functioneren echter in een complexe, dynamische omgeving waarin verschillende domeinen samenkomen (bijvoorbeeld: werk, inkomen, gezondheid, welbevinden). De Maatwerkplaats behandelt complexe situaties waarin verschillende perspectieven (juridisch, economisch en maatschappelijk) aan bod komen op verschillende snijvlakken (wet, beleid, organisatie en uitvoering). Deze bevatten vaak spanningsvelden of tegenstrijdigheden. Dit gebeurt bovendien in een omgeving met vele actoren van verschillende organisaties of organisatieonderdelen en betrokken personen. Overheden betrekken steeds vaker burgers, maatschappelijke partijen en bedrijven bij hun besluitvormingsproces om te komen tot beleid. Hierbij spelen vrijwel altijd tegelijkertijd verschillende perspectieven en belangen. Verschillende actoren kunnen tegenover elkaar staan omdat ze andere belangen of waardeopvattingen hebben over het probleem en de mogelijke oplossingen.

Reguliere evaluaties nemen vaak al impliciet bepaalde normen aan boord (door de vraagstelling en de gekozen onderzoeksmethodiek), die geen recht doen aan de diversiteit van verschillende perspectieven. De laatste jaren is het steeds duidelijker geworden dat kijken naar complexe of ongestructureerde problemen (*wicked problems*) in zo'n omgeving veel meer baat heeft bij reflectieve vormen van onderzoek, zoals lerend evalueren.

De Maatwerkplaats is een plek waar wordt gesignaleerd, opgelost én geleerd

UWV-werknemers kunnen bij de Maatwerkplaats casussen melden waarvan zij 'professionele buikpijn' krijgen, omdat er mogelijk onbedoelde negatieve gevolgen optreden voor mensen. Ze ervaren in die gevallen onvoldoende ruimte om dit (zelf) binnen reguliere (juridische) kaders of de organisatorische context op te lossen. De Maatwerkplaats biedt een plek aan deze medewerkers om samen met collega's van alle relevante expertisegebieden tot een oplossing voor de cliënt te komen. Dit kan een individuele casus betreffen (een fix) of een structurele oplossing voor een grotere groep cliënten (een solve).

Leidende principes Maatwerkplaats

Om tot gewogen maatwerkoplossingen te komen, werken de Maatwerkplaatsen methodisch vanuit een aantal leidende principes. De belangrijkste principes zijn:

- Iedereen met professionele buikpijn kan een casus inbrengen.
- De inbrenger blijft eigenaar.
- Alle relevante expertisegebieden worden betrokken (hele systeem in de kamer).
- Wegen vanuit meerdere perspectieven (perspectiefcirkel).
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- Doen-denken-doen.
- Transparantie.

Hoe werkt de Maatwerkplaats?

De professionele buikpijn van UWV-medewerkers is het uitgangspunt. De medewerker ziet zelf geen ruimte meer om het maatwerk te bieden dat hij/zij nodig acht voor de cliënt. De professional dient vervolgens de casus in bij de Maatwerkplaats. Om het leren binnen de organisatie te stimuleren blijft de indiende professional ook eigenaar van de casus.

De Maatwerkplaats heeft een uitgebreid netwerk en brengt de inbrenger in contact met een of enkele UWV-collega's. Regelmatig is het mogelijk om al op die manier tot een oplossing te komen. Bij complexe situaties organiseert men een maatwerksessie, waarvoor alle professionals van relevante expertisegebieden uitgenodigd worden. Samen verkennen zij het probleem en komen tot een mogelijke oplossing.

Bij de probleemanalyse en de oplossing worden altijd drie perspectieven meegewogen (de perspectiefcirkel):

- Het juridisch perspectief: wat is de bedoeling van de wet?
- Het economisch perspectief: wat is de financiële impact voor de cliënt, zijn omgeving en de samenleving?
- Het maatschappelijk perspectief: wat is de maatschappelijke impact voor de cliënt en zijn omgeving?

Om een goed afgewogen besluit te kunnen nemen dat zowel rechtvaardig als rechtmatig is, moeten alle drie de perspectieven minstens een voldoende score. Dit leidt tot een oplossing voor een individuele cliënt (fix).

Wanneer problemen structureel blijken te zijn, zoekt de Maatwerkplaats binnen UWV of samen met externe partijen naar een structurele oplossing (solve). Vaak gaat dit om langdurige trajecten, bijvoorbeeld in het geval van een wetswijziging.

De Maatwerkplaats registreert het verloop van alle casussen. Onder andere op deze wijze wil de Maatwerkplaats transparantie bieden en het leren van casuïstiek (als medewerker en als UWV) zo veel mogelijk stimuleren.

Landelijke en regionale Maatwerkplaats

De UWV Maatwerkplaats bestaat uit een landelijke en meerdere regionale Maatwerkplaatsen. De landelijke Maatwerkplaats is de eerste die werd opgericht. Vanaf het ontstaan van regionale Maatwerkplaatsen heeft de landelijke locatie ook een coördinerende en regievoerende rol, maar blijft ook inhoudelijke casuïstiek behandelen. De medewerkers van de landelijke Maatwerkplaats besteden (bijna) al hun tijd aan dit werk.

Er zijn twaalf regionale Maatwerkplaatsen verdeeld over Nederland. UWV-medewerkers hebben zelf het idee van regionale Maatwerkplaatsen geopperd. De medewerkers van de regionale Maatwerkplaats komen uit verschillende onderdelen van de UWV-organisatie en verrichten die werkzaamheden naast hun reguliere werk.

Problematiek en oplossingen

De behoefte aan de Maatwerkplaats wordt breed ervaren. Dit blijkt onder andere uit het feit dat er door medewerkers uit vele functies en organisatieonderdelen casuïstiek wordt ingebracht. Gedurende het onderzoek werd er vanuit alle 35 arbeidsmarktregio's in Nederland, uit allerlei functies (n=74) en organisatieonderdelen (n=21) casussen aangedragen. Zelf van buiten UWV blijkt casuïstiek te worden aangereikt (14% van het totaal).

Ingebrachte problematiek

De ingediende casussen hebben vooral betrekking op financiële problematiek (60%) en re-integratieproblematiek (27%). Voorbeelden hiervan zijn terugvorderingen, boetes of de onmogelijkheid om een re-integratietraject in te kopen terwijl dit bevorderend is voor de cliënt.

In 49% van de casuïstiek is de problematiek juridisch (wet en beleid) van aard. Iets ogenschijnlijk simpels als 'de bedoeling van de wet' blijkt in de praktijk weerbarstiger. De (ruimte tot) interpretatie van de wet kan in de samenleving veranderen met de tijdsgeschiedenis. Zo waren onderwerpen als 'eigen verantwoordelijkheid van de burger' en 'handhaving' enkele jaren geleden meer onderdeel van het politiek-maatschappelijk debat, dan dat 'doenvermogen van de burger' en 'maatwerk' nu zijn. Het is dus lang niet altijd direct duidelijk of een te nemen beslissing helemaal in lijn is met de wet en regelgeving. Bovendien kunnen er meerdere bedoelingen spelen vanuit regelgeving, die ook tegenstrijdig kunnen zijn. Dit is vooral aan de orde als er bij de situatie van één cliënt meerdere regels en wetten samenkomen. Die samenloop is geen uitzondering, maar komt zeer vaak voor. Het is in de complexiteit van de sociale zekerheid dus niet vreemd dat een professional niet altijd goed weet hoe te handelen. Het inbrengen van een casus bij de Maatwerkplaats ondersteunt dan om een gewogen antwoord te vinden. Het maakt dan dus ook duidelijk of het mogelijk is om (specifiek) maatwerk te leveren.

Buiten een juridische oorzaak, ligt de problematiek in 44% bij de uitvoering. Een belangrijk deel van deze problematiek komt voort uit de bestaande segmentatie van uitvoeringstaken en organisatieonderdelen van UWV. De regels die UWV uitvoert zijn omvangrijk en vaak complex. De taken zijn (mede daarom) bij verschillende onderdelen en (gespecialiseerde) professionals van UWV belegd. In de praktijk heeft een cliënt echter vaak met meer dan één organisatieonderdeel van UWV te maken en regelmatig ook met diverse overheidsorganisaties. De bestaande inrichting van de UWV-organisatie maakt de uitvoering van taken weliswaar efficiënt, maar bij complexere casuïstiek brengt dit risico's met zich mee. Professionals van verschillende organisatieonderdelen zien slechts één aspect van een casus en nemen van daaruit besluiten die voor hen niet tot professionele buikpijn leiden. Vaak treedt de buikpijn pas op wanneer een andere professional direct contact heeft met de cliënt of wanneer een professional vanwege de aard van zijn functie een bredere kijk heeft op de situatie van de cliënt. Een professional met buikpijn moet dan vaak buiten de eigen taak of het eigen vakgebied zicht hebben op bedoelingen van regels en de mogelijkheden om vanuit die bedoeling te kunnen handelen. Andere oorzaken achter de problematiek op uitvoeringsniveau kunnen schuilen in onvoldoende (recente) kennis van een professional over de complexe wet- en regelgeving of een (tijdelijke) mismatch tussen de beschikbare capaciteit en de werkomvang van specifieke afdelingen.

Factoren van invloed op het inbrengen van een casus

Er zijn drie factoren die stimuleren om een casus in te brengen. De eerste betreft het werken in een functie waarin de medewerker zich een breed beeld kan vormen van de cliënt. Dit ontstaat gemakkelijker bij medewerkers die persoonlijk contact hebben met de cliënt of de beschikking hebben over meerdere (digitale) informatiebronnen. Medewerkers in deze functie kunnen gemakkelijker een onwenselijke situatie constateren en ontwikkelen hierdoor eerder professionele buikpijn. Een andere factor is de gedrevenheid (intrinsieke motivatie) van professionals om maatwerk te leveren. Indieners van casuïstiek zijn in de regel erg betrokken en gedreven en vaak bereid om in eigen tijd een extra stap te zetten. De laatste factor is de Maatwerkplaats zelf. Deze blijkt een laagdrempelige, veilige manier te bieden om de professionele buikpijn op te lossen. De Maatwerkplaats heeft geen formele macht of beslissingsbevoegdheid, maar blijkt in de praktijk gezaghebbend. Zonder de Maatwerkplaats zouden medewerkers niet altijd goed weten waar ze met buikpijncasussen terecht kunnen. Ze voelen zich ook niet altijd vrij om die knellende casussen met hun stafmedewerker of leidinggevende te bespreken. Het laagdrempelige centrale loket dat de Maatwerkplaats biedt, is daarom van meerwaarde.

Er zijn ook drie factoren die belemmerend werken om een casus in te dienen. Waar gebrek is aan steun van het management of de staf voor deelname aan de Maatwerkplaats heeft dit invloed op het inbrengen van een casus. Gedurende het onderzoek hebben we hierin bij staf en management een verschuiving zien optreden en is er sprake van steeds groeiende steun. Een andere belemmering is de benodigde tijdsinvestering. Het principe van inbrenger blijft eigenaar vraagt een grote tijdsinspanning van de inbrenger. Bij grotere tijdsdruk in regulier werk kan dit (on)bewust ook leiden tot een afweging om een casus niet in te brengen, ongeacht de ervaren buikpijn. Als laatste belemmerende factor geldt dat sommige medewerkers de verkeerde verwachting hebben van de Maatwerkplaats en bijvoorbeeld veronderstellen dat de Maatwerkplaats voor hen de casus zal oplossen of kan optreden als beslissingsbevoegde autoriteit.

Oplossingen voor individuele casussen (fix)

Regelmatig betreft het probleem een situatie die breder speelt dan UWV alleen. Dit blijkt onder andere uit het feit dat in bijna een kwart (23%) van de casuïstiek een of meerdere externe partijen betrokken worden om te komen tot een oplossing. Het gaat daarbij meestal om gemeenten en de Belastingdienst.

Op basis van de registraties lukt het de Maatwerkplaats om in 48% van de gevallen een (deels) bevredigende oplossing te bieden aan de cliënt. In 37% is het op basis van de registratie onduidelijk of er een bevredigende oplossing is gevonden. En in 15% is het probleem voor de cliënt niet opgelost. Dit is een belangrijke indicatie dat de Maatwerkplaats tot gewogen besluiten komt en de wensen van cliënten dus niet lichtvaardig of standaard inwilligt. Met regelmaat komt men dan tot de conclusie dat de ervaren buikpijn een bedoeld effect is van de wet of het beleid. Toch levert de behandeling van een casus waar het probleem voor de cliënt niet wordt opgelost ook meerwaarde op. De zorgvuldige weging en aanvullende aandacht worden door cliënt en professional gewaardeerd. Bovendien snappen beiden vaak veel beter waarom een bepaald besluit is genomen, wat de acceptatie ervan verbeterd.

Het is opvallend dat er voor problematiek van juridische aard (na grondige interpretatie tussen betrokken experts) vaak meer ruimte is voor maatwerk dan initieel gedacht door de inbrenger van de casus. Het algemene beeld op basis van de registraties geeft geen aanwijzingen voor (substantiële) beslissingen die tegen de wet in gaan. Is er wel sprake van zo'n contra-legembeslissing, dan is dit normaal gesproken al bekend bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Daarnaast stimuleren de leidende principes van de Maatwerkplaats dat ook mensen met juridische expertise aanschuiven en het juridisch perspectief wordt meegewogen (en net als de twee andere perspectieven een voldoende moet scoren). Bij een onrechtmatige beslissing zou er geen voldoende gescoord kunnen worden voor het juridische perspectief.

Oplossingen voor meer structurele problemen (solve)

Naast het bieden van oplossingen voor individuele cliënten draagt de Maatwerkplaats ook bij aan structurele oplossingen voor grotere groepen cliënten. Dit houdt soms in dat er een aanpassing nodig is in de wet- en regelgeving. Hiervoor werkt de Maatwerkplaats samen met het ministerie van SZW en de beleidsafdelingen binnen UWV. Belangrijk aandachtspunt hierbij is: wat te doen in de tijd tussen de constatering dat een regel aangepast zou moeten worden en

het moment dat dit ook gerealiseerd is. Ook maakt de complexiteit en het grote aantal met elkaar samenhangende regels in de sociale zekerheid dit niet altijd makkelijk. De aanpak van de Maatwerkplaatsen bij dergelijke solveprocessen is hier van meerwaarde.

De principes van de Maatwerkplaats zorgen ervoor dat alle relevante expertisegebieden worden betrokken en samen werken aan een oplossing. Een gunstige bijkomstigheid is dat betrokkenen die verder van de uitvoeringspraktijk afstaan, zoals besluitvormers, gemakkelijker doorleven wat de onbedoelde impact van regels kan zijn op cliënten. Verder komt de aanpak van de Maatwerkplaatsen de kwaliteit van oplossingen ten goede, omdat er gezamenlijk goed bepaald kan worden in hoeverre er sprake is van (politiek/ambtelijk) draagvlak, hoe de oplossing zich verhoudt tot een breder pakket aan regelgeving en hoe uitvoerbaar de oplossing is.

Inmiddels is een aantal solves op wetsniveau in gang gezet en is voor een deel ervan al een (deel)oplossing gevonden:

- De WIA-voorschottenproblematiek.
- De(on)mogelijkheid om re-integratiedienstverlening aan te bieden aan duurzaam arbeidsongeschikten (WGA-IVA en Wajong).
- Verschillende elementen van de Wet tegemoetkoming loonkostenvoordeel (Wtl).
- De overstap van de oude Wajong naar de Wajong 2010.
- De financiële gevolgen voor cliënten doordat UWV verplicht bonussen moet verrekenen.
- Het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling met andere organisaties.

Gedurende het onderzoek is er steeds meer aandacht gekomen voor structurele oplossingen binnen UWV (interne solves). De oorzaak van veel fixproblematiek speelt immers op uitvoeringsniveau. Voor de interne solves is, gestimuleerd door de lerende evaluatie, een methodische aanpak ontwikkeld.

Geleerde lessen tijdens de evaluatie

De keuze voor een lerende evaluatie om de Maatwerkplaatsen te onderzoeken zorgt voor een rijkdom aan inzichten. Een dergelijk aanpak houdt in dat bevindingen tussentijds worden gedeeld, waarvan de Maatwerkplaats kan leren én direct in de praktijk kan bijsturen. Dit sluit aan bij de wens van UWV om een lerende organisatie te zijn. Gedurende het onderzoek zijn de Maatwerkplaatsen constant in ontwikkeling geweest. De lerende evaluatie heeft bij meerdere van die ontwikkelingen een signalerende functie gehad, waarbij er aandacht uitging naar knelpunten of omissies. Daarnaast hebben de onderzoekers ook veel met de Maatwerkplaats meegedacht en meegeholpen om te komen tot oplossingen en verbeteracties op te zetten.

Borgen methodisch handelen

Een belangrijke les is het belang van continue aandacht voor de borging van het methodisch handelen van de Maatwerkplaats gebaseerd op de leidende principes. De methodische werkwijze kan het risico van willekeur voorkomen of minimaliseren en versterkt het vakmanschap van medewerkers. Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat bijna alle Maatwerkplaatsmedewerkers bekend waren met de perspectiefcirkel, die invulling geeft aan het leidende principe 'het wegen van meerdere perspectieven'. Desondanks bleek er een verschil tussen bekend zijn met én het vaardig kunnen toepassen. Dat laatste vergt praktijkoefening, reflectie en onderlinge feedback om zich de perspectiefcirkel eigen te kunnen maken. Om die reden is er samen met de Maatwerkplaatsen voor gekozen om twee bijeenkomsten te organiseren rond het thema methodisch handelen vanuit de leidende principes van de Maatwerkplaats. Als vervolg op de twee bijeenkomsten is besloten om te starten met een terugkerende intervisie voor de Maatwerkplaatsmedewerkers. Deze intervisie geeft de mogelijkheid om samen te leren en zich verder te bekwamen in de onderliggende methodiek van de Maatwerkplaats.

Transparantie

De Maatwerkplaats heeft vanaf het begin beoogd om transparant te zijn, maar was zoekende naar een passende vorm. Er werd aan het begin vooral cijfermatige informatie bijgehouden en gedeeld, zoals hoeveel casuïstiek was behandeld. De behoefte om ook transparant te zijn over welke oplossingen er zijn geboden en hoe die dan tot stand kwamen bleek met deze registratie lastig te realiseren. Het belangrijkste is dat de focus op alleen het cijfermatige weinig recht doet aan de complexiteit van de fix- of solvecasus.

Gedurende het onderzoek is meer aandacht gekomen voor een kwalitatieve vorm van transparantie, gebaseerd op een verhalende manier van inzicht geven in de resultaten en het voeren van dialoog met stakeholders en geïnteresseerden. Zo heeft de Maatwerkplaats het boekje *Hoe maatwerk bij UWV* het licht zag. Verhalen uit de maatwerkplaats uitgebracht. In het boekje komen verschillende verhalen langs van casuïstiek uit de Maatwerkplaats. Een ander voorbeeld van een narratieve manier van transparantie zijn de reflectiegesprekken. Deze zijn opgezet vanuit de gedachte van verhalend verantwoorden. Samen met de onderzoekers is gekeken naar een goede methode voor deze gesprekken. Het is de bedoeling om na afronding van een casus twee reflectiegesprekken te voeren. Het eerste is met de directbetrokkenen van de casus. Het tweede is met een doorsnede van de UWV-organisatie, de Centrale Cliëntenraad van UWV en het ministerie van SZW, die alle niet betrokken zijn geweest. De insteek van beide gesprekken is leren: welke lessen kunnen we halen uit de casus en de context? Beide reflectiegesprekken maken hierin gebruik van een *appreciative inquiry*-methode, oftewel waardierend onderzoek.

De verschuiving naar meer kwalitatieve transparantie betekent niet dat kwantitatieve transparantie overbodig is. De registratie van de casuïstiek is ook zeer belangrijk. De huidige registratie dient vele doelen, namelijk: inzicht in de voortgang van casussen; verantwoording over het oplossingsproces; casusprudentie, zodat andere professionals hiervan kunnen leren; en inzicht en signalen voor mogelijke solves. Het uitgangspunt van de Maatwerkplaats is om de administratiedruk zo laag mogelijk te houden en daarmee de focus te borgen van oplossingen voor cliënten. Doordat één registratie alle doelen moeten dienen, wordt geen daarvan optimaal bereikt. Tijdens het onderzoek zijn er al meerdere aanpassingen gedaan om dit te verbeteren. Dit vergt echter nog toekomstige verdergaande keuzes en ontwikkelingen. Bij voorkeur maakt UWV samen met de Maatwerkplaats en de (interne en externe) gebruikers van de informatie een keuze of alle doelen moeten blijven bestaan of dat er doelen kunnen afvallen. Vervolgens kan per doel bekeken worden welke informatie noodzakelijk is en in welke vorm deze het beste aan gebruikers aangeboden kan worden.

Interne UWV-solve

De oorspronkelijke aanname bij solvecasuïstiek was dat deze voornamelijk zou optreden waar wet- en regelgeving ongewenst en anders uitwerkt dan bedoeld. Gedurende het onderzoek werd het steeds duidelijker dat er naast wet- en regelgeving ook veel andere zaken zijn waarvoor een structurele oplossing moet komen. De fixcasuïstiek biedt een rijkdom aan leer- en verbeterpunten, bijvoorbeeld op het gebied van werkprocessen, samenwerking over organisatieonderdelen heen, vakmanschap en kennis. Ook voor de interne leerpunten geldt dat als deze op meerdere casussen van toepassing is, er sprake zou moeten zijn van een interne UWV-solve. Aanvankelijk werd er nog nauwelijks (gestructureerd) invulling gegeven interne solves.

Tijdens het onderzoek heeft de Maatwerkplaats een werkgroep geformeerd om interne solves op te pakken, bestaande uit medewerkers uit verschillende UWV-organisatieonderdelen. Zij zijn gestart met het ontwikkelen van de leidende principes voor de (interne) solves, zodat de aanpak hiervan evengoed methodisch kan verlopen.

Conclusie

We kunnen concluderen dat de methodische, laagdrempelige netwerkaanpak van de Maatwerkplaats een goede manier blijkt om meer en zorgvuldig gewogen maatwerk te stimuleren. De Maatwerkplaats draagt bij aan een beter leer- en werkklimaat binnen UWV en geeft hiermee invulling aan de UWV Strategie 2021–2025 om de organisatie te ontwikkelen naar een lerende organisatie. Naast de impuls tot aandacht voor de kwaliteit van maatwerkbeslissingen, voorziet de Maatwerkplaats in een behoefte van mensen binnen en buiten UWV.

De Maatwerkplek speelt een belangrijke rol in het signaleren en oplossen van problemen van cliënten en biedt daarnaast individuele medewerkers en UWV als organisatie de mogelijkheid om te leren. Dit leren staat (impliciet en expliciet) aan de basis van de Maatwerkplaats. De start van de procesgang mag dan professionele buikpijn zijn, maar in het vervolg komt leren als rode draad terug. Dit komt tot uiting in het stilstaan bij en reflecteren op casussen door verschillende perspectieven en expertises van verschillende professionals, het gezamenlijk komen tot nieuwe inzichten en hierop handelen.

Spanningsvelden

De werkzaamheden van de Maatwerkplaats (en UWV) worden verricht binnen verschillende spanningsvelden. Het onderzoek laat zien dat dergelijke spanningsvelden lastig zijn 'weg te regelen'. Dit laatste is ook helemaal niet wenselijk, want dat leidt waarschijnlijk tot nieuwe spanningsvelden. Veel belangrijker is het om met elkaar het gesprek te blijven voeren over die spanningsvelden. Juist door alle perspectieven en belangen met elkaar te blijven verbinden, is het mogelijk om tot weloverwogen beslissingen te komen.

Een belangrijk voorbeeld van zo'n spanningsveld is dat van de mogelijkheden tot maatwerk en het risico van willekeur. We zien dat een professional professionele buikpijn kan krijgen bij het gevoel dat een beslissing strikt volgens de regels leidt tot onbedoelde gevolgen voor een cliënt. Daarentegen kan weer een andere professional buikpijn ontwikkelen bij het idee dat dit maatwerk kan leiden tot ongelijkheid voor andere cliënten.

Bij het oplossen van maatwerkvraagstukken bleek dat er niet alleen sprake is van verschillende soorten professionele buikpijn bij medewerkers, maar ook dat de mate waarin medewerkers professionele buikpijn ervaren samenhangt met hun rol(opvatting). Medewerkers die door de aard van hun werk een breder zicht op de cliëntsituatie (kunnen) hebben, ervaren eerder professionele buikpijn dan medewerkers die over een gespecialiseerder takenpakket beschikken. Dit roept de vraag op hoe ook deze laatste professionals alerter kunnen worden op de noodzaak tot maatwerk in specifieke gevallen en of het helpt hen gelegenheid en tijd te geven hier iets mee te doen. Is het vanuit privacy en efficiëntie mogelijk en wenselijk om hen toegang te geven tot meer informatie? Tegelijkertijd vraagt de uitvoering van de socialezekerheidswetgeving soms diepgravende en specialistische kennis over de specifieke regels en het beleid om de juiste beslissing te kunnen nemen. Dat houdt in dat er zowel behoefte is aan generalisten die zich breed kunnen verdiepen in de cliëntsituatie als aan specialisten met kennis van de specifieke regels. De aanpak van de Maatwerkplaatsen vraagt dat de generalisten en specialisten samenwerken.

In de geest van het leidend principe 'doen-denken-doen' heeft de Maatwerkplaats besloten in 2020 'gewoon' te starten. Dit heeft bijgedragen aan een snelle en ook organische groei van de Maatwerkplaats en het netwerk eromheen. Er was daarbij veel vrijheid om lokaal te beslissen hoe de Maatwerkplaats te organiseren. Dat schuurde soms met bestaande,

veelal meer gestructureerde processen en gremia. Hoeveel tijd kan en mag iemand aan maatwerk besteden? Hoe gaan management en staf daarmee om? En hoe verhoudt het bieden van maatwerk zich tot de andere taken van UWV? Naarmate de Maatwerkplaatsen verder groeien wordt de spanning tussen deze organische en vrije aanpak en die van bestaande, georganiseerde processen waarschijnlijk groter en zichtbaarder.

Blijven koesteren

Naast de dialoog blijven voeren over bestaande spanningsvelden met alle betrokkenen, zijn er een aantal belangrijke elementen die centraal staan in het goed functioneren van de Maatwerkplaats in de toekomst. Ongeacht wat de toekomst biedt, is het belangrijk om die elementen te blijven koesteren.

Allereerst is er het laagdrempelige centrale karakter van de Maatwerkplaats. Het huidige succes ligt onder andere in het feit dat iedereen met professionele buikpijn welkom is op een centrale herkenbare plek. Steeds toenemende bekendheid en tevredenheid zouden ervoor kunnen zorgen dat de Maatwerkplaats overvraagd kan gaan worden. Hiervoor zijn meerdere oplossingen denkbaar. Mocht die noodzaak zich aandienen: welke oplossing ook gekozen wordt, het is van fundamenteel belang om de laagdrempeligheid te behouden.

De leidende principes staan aan de basis van het methodisch handelen van de Maatwerkplaats en zijn belangrijk om te komen tot een goed gewogen besluit. Alleen bekend zijn met de principes is in de praktijk vaak nog onvoldoende om hier goed naar te kunnen handelen. Blijvende aandacht voor het methodisch handelen met praktijkoefening, casuïstiekbespreking en intervisie helpt om de methodiek te borgen.

Tot slot geeft de Maatwerkplaats een belangrijke impuls aan het leren. De missie van de Maatwerkplaats is om zo klein mogelijk te worden omdat het kunnen leveren van maatwerk in het DNA van de medewerkers zit. Dat kan alleen als er geleerd blijft worden van de Maatwerkplaats.

Ook op de langere termijn verwachten wij dat een initiatief als de Maatwerkplaats nodig zal blijven. Het sociaalzekerheidsstelsel is complex en blijft veranderen, net als de organisatiecontext bij UWV. Hierdoor stopt het leren nooit en blijft er behoefte aan steun, zeker bij complexe juridische vraagstukken.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en achtergrond

Mede naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire is er in Nederland steeds meer aandacht voor de menselijke maat in de dienstverlening van overheidsorganisaties. Binnen UWV bestond al langer een netwerk van medewerkers onder de naam Netwerk de Bedoeling, waarin werd gediscussieerd over de soms hardvochtige uitkomsten van het strikt toepassen van de wetgeving die UWV tot taak heeft. Ook bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) waren ze inmiddels gestart met een soortgelijk netwerk, Garage de Bedoeling. Met deze positieve ervaringen, de toenemende maatschappelijke aandacht voor de menselijke maat en de eigen ervaringen vanuit het Meldpunt Schrijnende Situaties¹ is UWV gestart met de Maatwerkplaats.

UWV startte in september 2020 met de Maatwerkplaats in de vorm van een pilot, waarin UWV-professionals werden ondersteund om cliënten dienstverlening te bieden vanuit de menselijke maat en vanuit de bedoeling van wet- en regelgeving. Het startpunt daarbij is professionele buikpijn: een UWV-medewerker die zich niet prettig voelt over hoe dingen voor een cliënt uitpakken. Het kan bijvoorbeeld gaan om cliënten die tussen wal en schip zijn geraakt, die van het kastje naar de muur worden gestuurd, of bij wie sprake is van onbedoelde gevolgen van strikt toegepaste wet- en regelgeving.

Bij aanvang van de pilot was de Maatwerkplaats nog geen doordacht of volledig ontwikkeld concept. Het was juist de bedoeling om 'gewoon' te starten en werkendeweg een passende modus met elkaar te ontwikkelen. Met deze werkwijze waren al eerder goede ervaringen opgedaan bij Garage de Bedoeling van de SVB.

De pilot liep tot en met november 2021 en is succesvol afgerond met als resultaat dat de Maatwerkplaats een permanente plek binnen UWV kreeg. Vanuit het UWV Kenniscentrum liep er gedurende de pilot en daarna (tot juni 2022) een lerende evaluatie van de Maatwerkplaats.² Dit rapport doet verslag van die evaluatie.

1.2. Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek was drieledig:

- Inzicht bieden in de procesmatige vormgeving en interne organisatie van de Maatwerkplaats, de succesfactoren en verbeterpunten daarin.
- Inzicht bieden in het type casussen (problematiek) dat in de Maatwerkplaats wordt behandeld, hoe die worden opgelost en welke factoren het bieden van specifiek maatwerk bevorderen dan wel belemmeren.
- Faciliteren van (tussentijds) leren. Het is van belang dat de inzichten kunnen worden benut voor de doorontwikkeling van de Maatwerkplaats tijdens de pilot én na afloop van de pilot. Zodat de Maatwerkplaats optimaal kan worden vormgegeven, op een manier die aansluit bij de doelen en missie van de Maatwerkplaats.

Vanwege het onderzoeksdoel om tussentijds leren te bevorderen behelst deze publicatie niet enkel een momentopname, maar ook een beschrijving van de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden tijdens de pilot. De Maatwerkplaats is – mede op basis van tussentijdse inzichten – aan de slag gegaan met verbeter suggesties en gedurende de pilot dus doorontwikkeld.

1.3. Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we gebruikgemaakt van een lerende evaluatie. Bij dit type onderzoek heeft de praktijk een actieve rol en ligt de focus op leren, zowel gedurende het proces als na afloop ervan. Dat betekent dat onderzoeksdoelen en kaders medegeformuleerd worden door de betrokkenen uit de praktijk en dat er gedurende het proces regelmatig afstemming tussen onderzoekers en praktijk is. Onderzoekers halen niet alleen informatie op in de praktijk, maar reflecteren ook tussentijds op bevindingen mét de praktijk. Daarmee vervult de praktijk een rol als 'co-onderzoeker'. Op basis van de gezamenlijke duiding van tussentijdse bevindingen zijn keuzes voor vervolgstappen in het onderzoek gemaakt (zoals thema's voor focusgroepen). We hebben gekozen voor dit type evaluatie omdat de Maatwerkplaats tijdens de pilotfase nog volop in ontwikkeling was, net als het kader waarbinnen zij opereert. Het zou onnatuurlijk zijn deze ontwikkelingen stil te zetten gedurende het onderzoek. Een onderzoek dat ruimte geeft aan de praktijk in ontwikkeling en al tijdens het onderzoek leren faciliteert, past bovendien goed bij het streven van UWV om een lerende organisatie te zijn.

¹ Later ook de WIA-herstelactie genoemd. Dit werd opgestart nadat de Centrale Cliëntenraad van UWV melding had gemaakt van onrecht voor mensen waarbij UWV onvoldoende rekening had gehouden met individuele gevolgen van besluiten, bijvoorbeeld bij herbeoordelingen.

² Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het vijfdirecteurenoverleg. Hieraan nemen de directeuren deel van de UWV-organisatieonderdelen: Uitkeren, Sociaal Medische Zaken, Werkbedrijf, Klant en Service en Gegevensdiensten.

Het onderzoek beslaat een mengvorm van kwantitatieve en kwalitatieve informatie. Voor het kwantitatieve deel hebben we gebruikgemaakt van het registratiebestand dat de Maatwerkplaats bijhoudt. Voor iedere ingebrachte casus vult de medewerker een afhandelingsformulier in, waarop zaken zoals start- en einddatum, beschrijving van het probleem, wijze waarop de casus is aangepakt, enzovoorts zijn ingevuld. Voor 250 afgehandelde casussen is in het registratiebestand bekeken wat de aard was van problematiek en oplossing en hoe het proces is verlopen om tot de oplossing te komen.

Het kwalitatieve deel van het onderzoek bestond uit (groeps)interviews met betrokkenen bij casuïstiek, met deelnemers aan (regionale) Maatwerkplaatsen en overige stakeholders binnen UWV. Daarnaast zijn er over specifieke thema's focusgroepen (zoals over methodisch handelen en het solveproces) gehouden en hebben de onderzoekers geobserveerd bij bijeenkomsten van de Maatwerkplaats(en). De interviews en bijeenkomsten tezamen tellen op tot iets meer dan vijftig momenten waarop een rijkdom aan kwalitatieve informatie is verkregen.

Op tussentijdse bevindingen (vanuit kwalitatief als kwantitatief onderzoek) is gezamenlijk gereflecteerd met de (coördinatoren van) de Maatwerkplaats, een brede begeleidingscommissie en deelnemers aan enkele presentaties. In bijlage II staat een uitgebreidere omschrijving van de onderzoeksactiviteiten.

De aard van een lerende evaluatie betekent dat leren gaandeweg het onderzoek wordt gestimuleerd en de situatie mede door het onderzoek kan veranderen. Dit rapport bevat veel citaten die tijdens het onderzoek zijn verzameld en mogelijk dus geen betrekking meer hebben op de huidige situatie.

1.4. Leeswijzer

Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 uitgelegd wat een Maatwerkplaats is en wat de Maatwerkplaatsen doen. Hier komt het doel van de Maatwerkplaatsen, de uitgangspunten en leidende principes die ze hanteren en de procesgang bij maatwerk aan de orde. In hoofdstuk 3 bespreken we de organisatie en ontwikkeling van de Maatwerkplaats. Daarin komt aan de orde hoe de Maatwerkplaatsen in het pilotjaar in vrij korte tijd zijn gegroeid en zich hebben ontwikkeld, en welke uitdagingen zich daarbij voordeden. Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de ingebrachte en afgehandelde casussen, zowel in cijfers als hoe ze zijn aangepakt en al dan niet zijn opgelost. Hoofdstuk 5 laat zien welke onderwerpen op overstijgend niveau structureel zijn aangepakt en hoe deze processen zijn verlopen. In hoofdstuk 6 komt de registratie van de Maatwerkplaats aan de orde. In hoofdstuk 7 gaan we wat dieper in op de methodiek van de lerende evaluatie en beschrijven we welke leercycli tijdens dit onderzoek hebben plaatsgevonden. Hoofdstuk 8 bevat een slotbeschouwing waarin we terugkijken op wat we uit deze lerende evaluatie hebben geleerd en welke lessen we kunnen trekken uit de pilotfase van de UWV Maatwerkplaatsen.

2. Wat is de Maatwerkplaats?

Een van de speerpunten in de nieuwe UWV-strategie is om meer maatwerk te bieden aan cliënten, zodat zij meer dienstverlening vanuit een menselijke maat en vanuit de bedoeling van de wet- en regelgeving ontvangen. De Maatwerkplaats biedt UWV-professionals een handvat om hier concreet invulling aan te geven. In dit hoofdstuk beschrijven we wat maatwerk eigenlijk is en op welke wijze de Maatwerkplaats hieraan wil bijdragen: wat zijn de doelen van de Maatwerkplaats en vanuit welke uitgangspunten en methodiek werkt zij aan deze doelen?

2.1. Maatwerkplaats in de kern

De Maatwerkplaats is een netwerk van praktijkprofessionals waarin vanuit verschillende disciplines naar complexe (cliënt)situaties wordt gekeken. De Maatwerkplaats ondersteunt UWV-professionals om cliënten betere dienstverlening te bieden vanuit de **menselijke maat** en vanuit de **bedoeling van wet- en regelgeving**. Professionals kunnen bij de Maatwerkplaats casussen melden waar zij 'professionele buikpijn' van krijgen, omdat er onbedoelde negatieve gevolgen optreden voor cliënten, maar waarbij de professional onvoldoende ruimte ervaart om dit binnen reguliere kaders en processen op te lossen.

De Maatwerkplaats is er in principe voor om – samen met de inbrenger van een casus – de mogelijkheden te verkennen voor maatwerk in die complexe situaties: Hoe uniek is de situatie? Welke ruimte bieden de regels of moet er een uitzondering gemaakt worden die past bij de bedoeling van de regel? De ervaren knelpunten raken niet alleen het juridische vlak, maar ook de context waarbinnen UWV-professionals hun werk uitvoeren. Het socialeverzekeringsstelsel is zeer complex en bij de situatie van een cliënt zijn tegelijkertijd vaak veel partijen binnen en buiten UWV betrokken. Die samenlopende complexiteit van wet- en regelgeving, en het beleid en de uitvoering hiervan kan een knelpunt vormen voor het handelen vanuit een menselijke maat of de bedoeling van de wet. De Maatwerkplaats ondersteunt ook bij het ontwarren van zulke situaties en het beslechten van mogelijke barrières.

De term **professionele buikpijn** is een centraal begrip van de Maatwerkplaats en wordt vaak gebezigd door mensen die binnen UWV bezig zijn met maatwerk. De essentie is dat een medewerker als mens (de eigen ethiek), maar ook vanuit zijn professionele oordeel, het gevoel heeft dat een beslissing leidt tot (mogelijk) onbedoelde negatieve effecten voor de burger. Ook al is nog niet helder of dit negatieve effect ook 'onbedoeld' was door de wetgever, de professional kan het gevoel hebben 'dat dit toch niet de bedoeling kan zijn', dat iets onrechtvaardig is of onevenredig hardvochtig uitpakt. Daarbij moeten professionals omgaan met spanningsveld dat zij ervaren tussen 'de letter en de geest van de wet', 'strikt regels uitvoeren of luisteren naar het eigen ethisch kompas'. De Maatwerkplaatsen ondersteunen professionals bij het bieden van dienstverlening vanuit een meer ethisch gezichtspunt.

Het doel van de Maatwerkplaats is te komen tot (structurele) oplossingen voor burgers.³ Dit doen zij door:

- inzicht en transparantie te creëren in complexe casuïstiek;
- de casuïstiek op te lossen;
- te leren van de oorzaken en belemmerende en bevorderende factoren;
- de interne, horizontale samenwerking van UWV-organisatieonderdelen te bevorderen;
- de samenwerking tussen externe partijen (zoals gemeenten en de Belastingdienst) en UWV te bevorderen.

De Maatwerkplaats heeft als missie om het bieden van maatwerk in het 'DNA' van UWV te verankeren. Zij beoogt hiermee dat de noodzaak voor de Maatwerkplaats dan met de tijd zal afnemen. De Maatwerkplaats heeft hiermee het streven om op lange termijn 'zo klein mogelijk' te worden.

Hiervoor hanteert de Maatwerkplaats een **fix- en solveprincipe** in haar aanpak.⁴ Dit houdt in dat de Maatwerkplaats er niet alleen naar streeft om individuele casuïstiek op te lossen, een zogenoemde fix. Zij wil ook bekijken of de individuele problematiek wellicht te maken heeft met meer structurele, vaker voorkomende problematiek. Waar sprake is van een structureel probleem, probeert ze dat ook op te lossen, samen met betrokken partijen zoals het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Bij een oplossing voor meer structurele problematiek wordt er gesproken van een solve.

2.2. Maatwerk in de context van de Maatwerkplaats

Overheidsbeleid start vanuit een maatschappelijk-politiek doel. Dit doel wordt door de ambtenaren van het ministerie vertaald in een wetstekst, die – na goedkeuring door het parlement – op zijn beurt door beleidsmedewerkers van een

³ Landelijke Maatwerkplaats (2022, p. 6).

⁴ *Ibid.*

uitvoeringsinstantie (UWV en andere uitvoeringsinstanties, zoals de Belastingdienst, SVB en gemeenten) waar nodig wordt vertaald in beleidsregels. Deze regelgeving (wetten en beleidsregels) wordt vervolgens uitgevoerd door deze uitvoeringsinstanties. Uitvoerend professionals van UWV doen dit onder andere door het bieden van maatwerk binnen de juridische context (wetten en beleid) en de organisatorische context van UWV.

Over wat maatwerk is bestaan diverse beelden. Binnen dit onderzoek onderscheiden we drie soorten maatwerk:

Massamaatwerk verloopt grotendeels via geautomatiseerde processen, waarbij de situatie of kenmerken van de cliënt standaard (voor iedereen met die situatie of dat kenmerk) leidt tot bepaalde differentiatie bij het verlenen van rechten, het bieden van dienstverlening en/of het inzetten van handhaving. Dit maatwerk past 'soepel' binnen zowel de wet- en regelgeving als de organisatorische context. Denk hierbij aan de Werkverkenner die bepaalt welke cliënten al snel na de WW-aanvraag worden uitgenodigd voor een gesprek met een UWV-professional.⁵

Regulier maatwerk wordt geboden door uitvoeringsprofessionals die besluiten nemen over de inzet van reguliere dienstverlening. Het bieden van regulier maatwerk wordt idealiter gedaan op basis van een combinatie van wetenschappelijke inzichten, praktijkervaring en de behoeften van de cliënt (beter bekend als evidencebased werken). Dit type maatwerk behoort tot het (basis)vakmanschap van de UWV-professional en houdt in dat professionals de ruimte voelen en benutten die binnen de gestelde kaders (van wet- en regelgeving en de organisatie) bestaat. Denk hierbij aan het wegen van factoren om verwijtbaarheid vast te stellen als een cliënt zich niet aan verplichtingen heeft gehouden. Of de keuze om een re-integratietraject of scholing in te kopen voor iemand met een bepaalde uitkering.

Specifiek maatwerk is nodig op het moment dat burgers op juridische gronden (wet of UWV-regelgeving) of door de organisatorische context van UWV niet (lijken te kunnen) krijgen wat wel conform het maatschappelijk-politieke doel zou moeten. Deze burgers vallen spreekwoordelijk tussen de wal en het schip. Van specifiek maatwerk is sprake wanneer:

- er op basis van een interpretatie van (complexe) regels toch juridische ruimte wordt gevonden om uitzonderingen te maken op standaardregels (bijvoorbeeld op basis van de Algemene wet bestuursrecht artikel 4:84 of hardheidsclausules);
- barrières in de organisatorische context worden geslecht waardoor maatwerk toch mogelijk is (bijvoorbeeld door een uitzondering te maken op standaard werkprocessen, of verdergaande samenwerking dan regulier nodig is tussen bedrijfsonderdelen te faciliteren).

In veel gevallen bieden de organisatie en de regelgeving voldoende mogelijkheden aan professionals om maatwerk te bieden aan de burgers. Dan kan maatwerk worden geleverd via massamaatwerk of regulier maatwerk.

De Maatwerkplaatsen faciliteren professionals om cliënten zo goed mogelijk te bedienen vanuit de bedoeling van wet- en regelgeving. Zij doen dat met het bieden van specifiek maatwerk. Wanneer een juridische grond voor regulier maatwerk lijkt te ontbreken, is het belangrijk te onderzoeken of specifiek maatwerk mogelijk is. Maar ook wanneer de organisatiecontext het bieden van maatwerk in de weg staat, kan dit om specifiek maatwerk vragen. De organisatiestructuur, -cultuur en -processen kunnen namelijk ook belemmerend werken voor regulier maatwerk. Denk daarbij aan knelpunten die ontstaan door de organisatie-inrichting, de ICT-omgeving, functieprofielen of taakafbakening, werkinstructies, werkprocessen, hr-beleid, aansturing door het management en productiedruk.

Het onderscheid tussen regulier en specifiek maatwerk is echter niet heel scherp of objectief te maken. Wanneer kun je verwachten dat een professional voldoende kennis en vaardigheden heeft om regulier maatwerk te bieden en wanneer is de (interpretatie van de) regels zo complex dat er van specifiek maatwerk sprake is? Los van dit definitievraagstuk levert de Maatwerkplaats een bijdrage aan casuïstiek waarbij het knelpunt zich niet (enkel) afspeelt in de juridische context, maar ook bij complexe situaties binnen de organisatie context of op uitvoeringsniveau.

Tegelijkertijd met de ontwikkeling en de activiteiten van de Maatwerkplaats gedurende de pilot, heeft UWV een definitie opgesteld van (specifiek) maatwerk: *UWV definieert maatwerk bij de Maatwerkplaats als het onderkennen van bijzondere situaties die tot een onbedoelde benadeling van de burger (kunnen) leiden en in dat geval de ruimte in de regels te benutten en te handelen naar de bedoeling van de regel. (Onder regels verstaan we wetgeving, regelgeving, UWV-beleid en interne instructies).*

Deze definitie vermeldt expliciet de onbedoelde aard van nadelige effecten voor de burger. In de praktijk is het – zeker voor uitvoerend professionals – niet altijd helder of negatieve effecten door de wetgever nu bedoeld of onbedoeld zijn. Het is lang niet altijd direct duidelijk of een (gewenste of genomen) beslissing helemaal in lijn is met de wet- en regelgeving. Bovendien kunnen er meerdere bedoelingen spelen vanuit regelgeving, die ook tegenstrijdig kunnen zijn. Dit is vooral aan de orde als er bij de situatie van één cliënt meerdere regels en wetten samenkomen. Die samenloop is geen uitzondering, maar komt zelfs zeer vaak voor. Het is in de complexiteit van de sociale zekerheid dus niet vreemd dat een professional niet altijd goed weet hoe te handelen. Het inbrengen van een casus bij de Maatwerkplaats ondersteunt dan om een gewogen antwoord te vinden. Het maakt dan dus ook duidelijk of het mogelijk is om (specifiek) maatwerk te leveren.

⁵ Guiaux, Wijnhoven en Havinga (2018).

De UWV-definitie van (specifiek) maatwerk is iets smaller dan de huidige insteek van de Maatwerkplaats. Zij wil namelijk ook expliciet ondersteunen bij barrières in de organisatie, zonder dat er sprake hoeft te zijn van het maken van uitzonderingen op regels.

2.3. Leidende principes van de Maatwerkplaats

De Maatwerkplaats werkt vanuit een aantal leidende principes en minder dan gebruikelijk is binnen UWV vanuit een procesgedachte. De belangrijkste principes zijn:

1. Geen verkeerde deur.
2. Inbrenger blijft eigenaar.
3. Hele systeem in de kamer.
4. Het wegen vanuit meerdere perspectieven (met de perspectiefcirkel).
5. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
6. Doen-denken-doen.
7. Transparantie.

Tijdens de onderzoeksperiode is de Maatwerkplaats gegroeid in het formuleren, concretiseren en uitvoeren van deze principes (zie hoofdstuk 7). Bij aanvang van het onderzoek stonden de eerste vier genoemde principes het meest centraal. De relevantie van deze vier principes werd ook gedurende de pilot bevestigd in een focusgroep over methodisch werken en de leidende principes. Hieronder lichten we de leidende principes van de Maatwerkplaats toe.

Geen verkeerde deur

Het 'geen-verkeerde-deur'-principe houdt in dat iedereen met professionele buikpijn welkom is en een casus of vraagstuk mag indienen bij de Maatwerkplaats. De aard van de casus bepaalt vervolgens of en hoe intensief de Maatwerkplaats hierin begeleidt (zie hoofdstuk 4.1).

Inbrenger blijft eigenaar

Het principe dat de inbrenger eigenaar blijft, houdt in dat de persoon die een casus indient bij de Maatwerkplaats er ook verantwoordelijk voor blijft dat er een oplossing komt voor de professionele buikpijn. De indiener blijft casushouder en de Maatwerkplaats heeft voornamelijk een faciliterende rol om te komen tot de oplossing. Eigenaarschap betekent niet dat de inbrenger verantwoordelijk is voor alle beslissingen die in een maatwerkcasus worden genomen. Iedere betrokkene van een casus blijft zijn eigen verantwoordelijkheid houden.⁶

Hele systeem in de kamer

Bij het principe van het 'hele systeem in de kamer' gaat het erom dat bij het zoeken naar een maatwerkoplossing het hele systeem betrokken wordt. Dit zijn alle professionals die over de casus relevante beslissingen moeten nemen en/of relevante expertise kunnen toevoegen om bij te dragen aan probleemverheldering en een mogelijke oplossing. Afhankelijk van de casus kan het systeem groter of kleiner zijn. Bijzondere aandacht is er voor het betrokken houden van de inbrenger. De Maatwerkplaats vindt het essentieel dat dit perspectief betrokken blijft, omdat hiermee de directe ervaring met de problematiek voor de cliënt naar voren blijft komen en dit het leren toepassen van maatwerk in de organisatie verbreedt (oftewel het verankeren van maatwerk in het DNA van UWV).

Voor het bijeenbrengen van het hele systeem, zeker wanneer het meer complexe vraagstukken betreft, wordt soms vanuit de Maatwerkplaats een **maatwerksessie** georganiseerd. Een maatwerksessie is een systematische manier om vanuit alle relevante expertises en perspectieven samen te komen tot een goede probleembeschrijving en een maatwerkoplossing. Hierbij is ook altijd de casusinbrenger aanwezig. Een medewerker van de Maatwerkplaats treedt op als procesbegeleider bij een maatwerksessie. Maatwerksessies vinden hun inspiratie in zogenoemde garagesessies van de Sociale Verzekeringsbank die bijeenkomsten organiseert bij Garage de Bedoeling⁷. De metafoor van garagesessie is daar bewust gekozen. De SVB-collega's die het hele systeem vertegenwoordigen zijn de monteurs die in actie komen en met het probleem van de indiener aan de slag gaan. Bij de sessies staat gelijkwaardigheid centraal, waarbij alle aanwezige 'monteurs' ook eenzelfde overall aantrekken.

Aansluitend op dit principe hanteert de Maatwerkplaats ook 'probeer het niet alleen, maar doe het samen'. Deze aanpak gaat ervan uit dat samenwerking nodig is om te komen tot een goede gebalanceerde oplossing waarin alle perspectieven aan bod komen. Dit hoeft niet altijd in de vorm van een maatwerksessie, of zelfs niet samen met de Maatwerkplaats, maar medewerkers kunnen dit ook zelf organiseren, bijvoorbeeld in afstemming met stafmedewerkers.

De perspectiefcirkel

Om te komen tot een volledig beeld van de cliëntsituatie (de probleemanalyse) en een mogelijke oplossing maakt de Maatwerkplaats gebruik van de perspectiefcirkel (figuur 2.1). Dit is een methodiek om de situatie vanuit drie verschillende perspectieven te bekijken: juridisch, financieel-economisch en sociaal-maatschappelijk. Vanuit elk perspectief worden de huidige beslissing en mogelijke alternatieven belicht:

⁶ Zo kan een adviseur werk er als casuseigenaar een uitkeringsdeskundige bij betrekken om te bespreken of er een andere beslissing over de uitkering mogelijk is. Het is de uitkeringsdeskundige die verantwoordelijk blijft voor een eventuele verandering in een besluit als deze nodig blijkt. De noodzaak hiertoe en onderbouwing hiervan wordt in gemeenschappelijkheid vastgesteld.

⁷ SVB (2019). <https://www.svb.nl/nl/over-de-svb/wie-zijn-we/garage-de-bedoeling>.

- Juridisch: Wat is de bedoeling van de wet of de wetten? En zien we in de casus dat de bedoeling van de wet wordt gerealiseerd?
- Financieel-economisch: Wat is de financiële impact voor de burger, zijn omgeving en de samenleving als we niets doen?
- Sociaal-maatschappelijk: Wat is de maatschappelijke impact voor de burger, omgeving en samenleving als we niets doen?

Alle drie de perspectieven hebben evenveel betekenis. Dat wil zeggen dat, om een goed afgewogen besluit te kunnen nemen dat zowel rechtvaardig als rechtmatig is, alle drie minstens een voldoende moeten scoren. De perspectiefcirkel is als methodiek bruikbaar om afwegingen over allerlei maatwerk te maken. Bij het juridisch perspectief worden regelmatig ook expliciet de algemene beginselen van behoorlijk bestuur betrokken (zie hieronder).

Figuur 2.1 De perspectiefcirkel



Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur verwijzen naar de set aan beginselen die bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) horen. Het zijn de beginselen die stellen hoe de overheid zich in zijn algemeenheid tegenover burgers hoort te gedragen. Deze gedragsregels komen voort uit jurisprudentie. De Maatwerkplaats verwijst expliciet naar drie beginselen:

- **Evenredigheidsbeginsel:** De overheid moet ervoor zorgen dat de lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder wegen dan het algemeen belang van het besluit (art. 3:4 lid 2 Awb).
- **Vertrouwensbeginsel:** Ook wel beginsel van de opgewekte verwachting. Wie op goede gronden – bijvoorbeeld na een duidelijke toezegging – erop mag vertrouwen dat de overheid een besluit neemt, heeft daar ook recht op.
- **Gelijkheidsbeginsel:** De overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen (art. 1 Grondwet).

Het laatste beginsel operationaliseert de Maatwerkplaats door 'gelijke gevallen gelijk te behandelen en ongelijke gevallen ongelijk te behandelen in de mate waarin ze verschillen'.⁸ In het verlengde van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ligt het principe 'niemand blijft achter'. Mensen perspectief blijven bieden is de missie van UWV én die van de Maatwerkplaats.

Doen-denken-doen

De Maatwerkplaats is erop gericht om dingen in beweging te krijgen. De mensen die in een Maatwerkplaats naar een oplossing zoeken willen niet eerst eindeloos blijven nadenken, discussiëren of processen inrichten, maar juist vanuit de praktijk aan de slag. Terwijl ze bezig zijn, willen ze leren, evalueren en bijstellen, indien nodig. Inmiddels wordt dit ook wel het DODO-principe genoemd: doen, ontdekken, definiëren en opnieuw (doen, ontdekken en definiëren).

De actiegerichte houding komt ook naar voren in het denken in mogelijkheden. In plaats van te blijven hangen in beperkingen, werken de Maatwerkplaatsen vanuit een 'wat kan er wel'-principe. Een ander principe dat dit onderstreept is 'wat doen we in de tussentijd?' De Maatwerkplaats wil ook plannen maken om mensen (via een solve) in de toekomst te helpen, maar ziet dat niet als een vrijwaren om in de tussentijd niets te ondernemen.

Transparantie

De wil van de Maatwerkplaats om beweging te creëren door te doen, maakt onder ander het principe van transparantie belangrijk. De Maatwerkplaatsen willen transparant zijn in wat zij doen. Zij leggen dit vast én leggen uit wat ze met maatwerk doen. Zij delen casuïstiek, bijvoorbeeld om van elkaar te leren, zonder de privacy van de cliënt uit het oog te verliezen.

⁸ Landelijke Maatwerkplaats (2022, p. 8).

De Maatwerkplaatsen leggen hiervoor enerzijds vast welke casuïstiek zij behandelen. Hierbij hoort een omschrijving van het probleem, de verschillende perspectieven en de uiteindelijke oplossing. Naar analogie van jurisprudentie noemen zij dit casusprudentie. Anderzijds bewerkstelligen zij transparantie door in de openbaarheid te treden met casuïstiek, bijvoorbeeld in de media.

2.4. Conclusie

Professionele buikpijn staat aan de basis van de Maatwerkplaats. Het is het gevoel van een medewerker dat de uitwerking van een wet, beleid of een uitvoeringsprocedure een persoon onterecht benadeelt en niet uitpakt zoals de bedoeling zou moeten zijn. Zo'n situatie raakt vaak aan het ethisch kompas van de professional, waarbij deze de indruk heeft geen ruimte te hebben om de dienstverlening of besluiten op de situatie van de persoon toe te snijden.

Het begrip maatwerk is lastig te omkaderen en te vangen, vooral de toepassing ervan in de praktijk op echte mensen en echte situaties. Zo blijkt ook iets ogenschijnlijk simpels als 'de bedoeling van de wet' in de praktijk weerbarstiger. Bij veel situaties is er bovendien samenloop van verschillende wetten, die elkaar kunnen tegenspreken of andere belangen of overwegingen vooropstellen.

De Maatwerkplaats ondersteunt in de worsteling van professionals om adequaat wet- en regelgeving, beleid en werkprocessen in de praktijk uit te voeren. In plaats van een strikte procesgang in te richten, kiest de Maatwerkplaats voor een methodische aanpak vanuit leidende principes. Het voordeel hiervan is dat zij houvast geeft en tegelijkertijd flexibiliteit biedt om met de individuele situatie mee te bewegen. Het accent op principes en niet op procesgang zit ook verankerd in de netwerkbenadering van de Maatwerkplaats.

3. Organisatie en ontwikkeling van de Maatwerkplaats

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de UWV Maatwerkplaats is georganiseerd en hoe de regionale Maatwerkplaatsen zich gedurende de pilotfase hebben ontwikkeld. In het pilotjaar is de Maatwerkplaats in vrij korte tijd uitgegroeid tot een netwerk met twaalf regionale Maatwerkplaatsen. Ze hebben zich doorontwikkeld tot een steeds professionelere organisatie. Dit hoofdstuk laat zien hoe deze ontwikkeling is verlopen, welke succesfactoren daarbij een rol hebben gespeeld en tegen welke uitdagingen de Maatwerkplaats daarbij is aangelopen (paragraaf 3.1 en 3.2). In paragraaf 3.3 komt de samenwerking met andere organisaties aan bod. Paragraaf 3.4 sluit het hoofdstuk af met een beschouwing.

3.1. Historie op hoofdlijnen

De UWV Maatwerkplaats is gestart als pilot in september 2020. Hieronder schetsen we de opzet en ontwikkeling van de UWV Maatwerkplaats in een kort historisch perspectief:

- 2015: Oprichting Netwerk de Bedoeling binnen UWV.
- 2016: Oprichting Garage de Bedoeling bij SVB.
- 2017: Kinderopvangtoeslagaffaire, die veel maatschappelijke onrust teweegbracht en daarmee een discussie aanzwengelde over de manier waarop overheidsorganisaties al dan niet oog hadden voor burgers die in de knel raken.
- Januari 2020: het kabinet heeft zich in Regels en Ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte⁹ ten doel gesteld een betere dienstverlening aan burgers te realiseren door het leveren van meer maatwerk dat is afgestemd op de individuele situatie van de burger.
- Juli 2020: de raad van bestuur van UWV besluit tot instelling van een Meldpunt Schrijnende Situaties¹⁰ om maatwerk te realiseren voor cliënten die mogelijk in de problemen waren gekomen doordat ze vanaf 2018 kort na elkaar tweemaal een sociaal-medische beoordeling ondergingen, na jarenlang geen contact met UWV te hebben gehad.
- September 2020: Om uitvoering te geven aan de opdracht geformuleerd in Regels en Ruimte start de ambtelijke werkgroep Maatwerk in dienstverlening SZW-UWV. Met mandaat van het UWV-directeurenoverleg start een pilot met de Maatwerkplaats, met een formele doorlooptijd van 1 november 2020 tot 1 november 2021.
- December 2020: In de Kamerbrief Stand van uitvoering sociale zekerheid maakt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de start van de Maatwerkplaats bekend: 'Via de Maatwerkplaats brengt UWV casuïstiek in kaart om te bezien wat de maatwerk belemmerende en bevorderende factoren zijn. Daar waar te weinig ruimte is voor de uitvoering om conform de bedoeling van beleid te handelen, gaat UWV in gesprek met SZW.'¹¹
- Januari 2021: In de kabinetsreactie op het rapport Ongekend onrecht zijn acties benoemd om tot structurele verbeteringen te komen in de dienstverlening die betrekking hebben op UWV.¹² Om uitvoering aan deze acties te geven is een voorlopig bestedingsplan uitgewerkt met verschillende actielijnen.¹³ Een actielijn uit dit bestedingsplan betreft 'alert zijn op complexe situaties en signalen en passende hulp bieden' en bedeeft de Maatwerkplaats hiervoor een rol toe.
- Mei 2021: De conclusies uit het evaluatierapport Niet wijzen maar leren worden overgenomen door UWV en het kabinet.¹⁴ UWV zegt organisatie en dienstverlening ingrijpend te verbeteren, waarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voortaan leidende principes zijn.
- Juli 2021: UWV publiceert de publieksversie van de Strategie 2021–2025: Ruimte voor menselijke maat in dienstverlening.¹⁵

3.2. Ontwikkeling van de UWV Maatwerkplaats(en)

De UWV Maatwerkplaats is in 2020 gestart met een landelijke Maatwerkplaats. Op dat moment bestonden er in twee regio's al initiatieven die het idee van de Maatwerkplaats in zich droegen: het Lichtpunt Utrecht en de Expeditie WIA in

⁹ Rijksoverheid (16-01-2020). Kabinetsreactie Regels en Ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte. Geraadpleegd via: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/16/kabinetsreactie-rapport-ruimte-voor-regels-maatwerk-in-dienstverlening.

¹⁰ Later ook de WIA-herstelactie genoemd. Dit werd opgestart nadat de Centrale Cliëntenraad van UWV melding had gemaakt van onrecht voor mensen waarbij UWV onvoldoende rekening had gehouden met individuele gevolgen van besluiten, bijvoorbeeld bij herbeoordelingen.

¹¹ Rijksoverheid (11-12-2020). Kamerbrief Stand van uitvoering sociale zekerheid. Geraadpleegd via: www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/12/14/bijlage-stand-van-de-uitvoering-sociale-zekerheid.

¹² Rijksoverheid (15-01-2021). Kamerbrief met reactie kabinet op rapport Ongekend onrecht. Geraadpleegd via: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht.

¹³ 21-273 Besl.not. POK Bestedingsplan (intern document UWV: voorlegger vergadering RvB 1 juni 2021).

¹⁴ G&I NL (15-05-2021) Niet wijzen maar leren – Balanceren tussen recht en gerechtigheid – Morele evaluatie WB 3000. Geraadpleegd via: <https://www.uwv.nl/overuwv/images/niet-wijzen-maar-leren.pdf>.

¹⁵ UWV (juli 2021). Publieksversie Ruimte voor menselijke maat in dienstverlening. Geraadpleegd via: <https://www.uwv.nl/overuwv/images/strategie-uwv-2021-2025.pdf>.

Apeldoorn.¹⁶ De coördinatoren van deze drie initiatieven trokken samen op en vormden al snel een team. Gezamenlijk bouwden zij aan de opzet van de Maatwerkplaats via een viertrapsstrategie:

1. Binnen UWV bekendheid genereren voor het bestaan van de Maatwerkplaats en de methodiek die zij hanteert, zorgen dat er casussen werden ingebracht vanuit heel het land.
2. Medewerkers enthousiasmeren en faciliteren om regionale Maatwerkplaatsen op te zetten, die op termijn de afhandeling van casussen in die regio op zich zouden nemen.
3. Via een netwerkbenadering maatwerk als een olievlek verspreiden, zodat er om de landelijke en regionale initiatiefnemers heen geleidelijk een steeds breder netwerk ontstaat van medewerkers die enthousiast zijn over maatwerk en die bij kunnen dragen aan oplossingen voor Maatwerkplaatscasussen.
4. Contact zoeken met organisatieonderdelen binnen UWV en met externe organisaties voor het gezamenlijk oplossen van casussen én leren van elkaar.

De Maatwerkplaats is gedurende de pilotfase sterk gegroeid: zowel het aantal regionale Maatwerkplaatsen als het aantal betrokken medewerkers zijn uitgebouwd, het aantal opgepakte casussen blijft stijgen en ook de verbinding met andere organisatieonderdelen en processen groeit steeds verder. Deze paragraaf brengt in beeld hoe de Maatwerkplaats zich op deze drie factoren heeft ontwikkeld, wat daarin goed ging en waar ze daarbij tegenaan zijn gelopen.

Groei Maatwerkplaats: aantal ingebrachte en afgehandelde casussen

De Maatwerkplaats is in een relatief korte tijd snel gegroeid. Zoals in hoofdstuk 4 beschreven, zijn er in ongeveer een jaar tijd (van begin november 2020 tot eind november 2021) 379 ingediende casussen geregistreerd, waarvan er 250 ook al zijn afgehandeld. Deze groei is in eerste instantie bewerkstelligd doordat de coördinatoren op allerlei plekken binnen UWV presentaties hebben gegeven, waarmee ze bekendheid hebben gegenereerd voor de Maatwerkplaats. Meermaals hebben de coördinatoren online sessies verzorgd over maatwerk, waarvoor alle UWV-medewerkers zich konden opgeven. Ook tijdens de (online) nieuwjaarsbijeenkomsten kregen de coördinatoren van de Maatwerkplaats ruimte om hun verhaal te delen. In mei 2021 verscheen bovendien een artikel in Trouw over de Maatwerkplaats dat door veel medewerkers is gelezen. Daarnaast zijn geleidelijk de leden van de raad van bestuur van UWV in hun presentaties in den lande gaan vertellen over de Maatwerkplaats.¹⁷ Dit alles ondersteund door de aandacht die er in de Nederlandse samenleving ontstond voor de zogenaamde menselijke maat die zou moeten terugkeren in de dienstverlening en die een van de pijlers is van de UWV Strategie 2021–2025. De aanleiding voor deze brede maatschappelijke aandacht voor menselijke maat en maatwerk komt onder andere voort uit de kinderopvangtoeslagaffaire.¹⁸ Al deze initiatieven hebben medewerkers gestimuleerd om cliëntsituaties waarvan zij professionele buikpijn kregen in te dienen bij de Maatwerkplaats.¹⁹

Regionale Maatwerkplaatsen: opzet en doorontwikkeling via organische groei

Het aantal ingebrachte casussen heeft zo snel kunnen groeien doordat er naast de landelijke Maatwerkplaats steeds meer regionale Maatwerkplaatsen bij kwamen. Tijdens de pilotperiode van november 2020 tot november 2021 is het aantal regionale Maatwerkplaatsen gegroeid van twee naar twaalf. Deze groei is niet van bovenaf geregisseerd, maar via organische groei tot stand gekomen. Aan een dergelijke manier van groeien zitten voor- en nadelen die hieronder de revue passeren.

Van twee naar twaalf regionale Maatwerkplaatsen

Bij de start van de pilot in november 2020 waren er zoals eerder gezegd in twee regio's al initiatieven die het idee van de Maatwerkplaats in zich droegen: het Lichtpunt Utrecht en de Expeditie WIA in Apeldoorn. In januari 2021 begon ook Amersfoort. In andere regio's voerden UWV-medewerkers die direct enthousiast waren geraakt over het idee achter de Maatwerkplaatsen oriënterende gesprekken met het regionale management, om te beginnen in Den Haag en Zuid-Holland Centraal, Midden- en Oost-Brabant, Groningen en Groot-Amsterdam. In februari 2021 is de Maatwerkplaats in Midden en Oost Brabant echt op gang gekomen en is ook in Den Haag en Zuid-Holland Centraal iemand begonnen met de regionale Maatwerkplaats. Tussen maart en juli 2021 zijn daar nog de volgende regionale Maatwerkplaatsen bijgekomen: Noord, Rijnmond, Groot Amsterdam, Arnhem-Nijmegen, Noord-Holland Noord, West-Brabant, Zeeland en Limburg. In de loop van 2021 zijn al deze Maatwerkplaatsen ook daadwerkelijk van de grond gekomen.

Ten tijde van het onderzoek verschilde het aantal behandelde casussen per regionale Maatwerkplaats nog behoorlijk (hoogste aantal = 100; laagste aantal = 6). Deze aantallen zeggen nog niet veel over het functioneren van de afzonderlijke Maatwerkplaatsen. De verdeling wordt namelijk vooral bepaald door de al opgebouwde levensduur van een regionale Maatwerkplaats. Pas in de toekomst, als er geen sprake meer is van opstarten, kunnen uitspraken worden gedaan over de distributie van het aantal casussen over de maatwerklocaties. Op dit ogenblik zien we in ieder geval dat iedere maatwerklocatie casuïstiek behandelt.

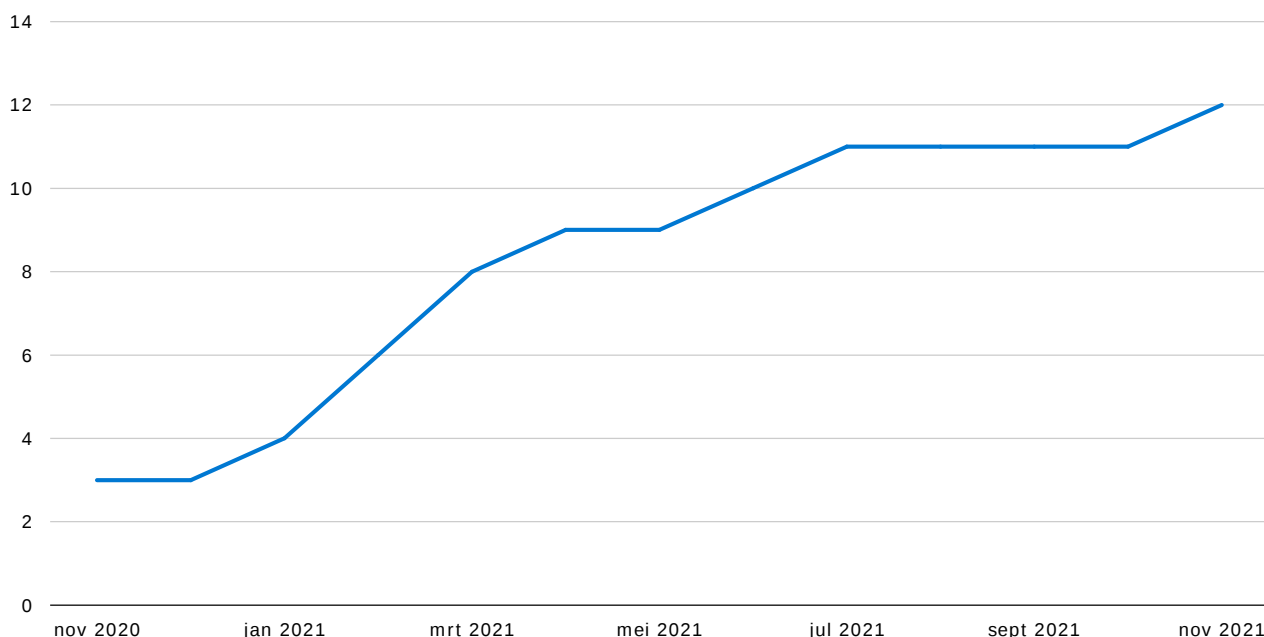
¹⁶ De expeditie WIA in Apeldoorn is later afgefallen als regionale Maatwerkplaats vanwege de specifieke focus op de WIA.

¹⁷ Dat de raad van bestuur en de divisiedirecteuren van UWV de Maatwerkplaats ondersteunen blijkt ook uit andere dingen: maandelijks is er overleg tussen een Maatwerkplaatscoördinator en een van de RvB-leden; de RvB-leden en sommige directeuren hebben een keer een maatwerksessie bijgewoond; enkele UWV-divisiedirecteuren hadden zitting in de begeleidingscommissie van dit onderzoek en de Maatwerkplaats heeft een sessie georganiseerd in een directeurenoverleg waarin ze een casus 'naspeelden'.

¹⁸ Terwijl de UWV Maatwerkplaats een veel langere historie kent en is ontstaan vanuit het al lang geleden opgerichte netwerk de Bedoeling. De UWV Maatwerkplaats is opgericht naar het voorbeeld van Garage de Bedoeling van de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

¹⁹ Voor meer informatie over het indienen van casussen, zie paragraaf 4.2.

Figuur 3.1 Groei van het aantal Maatwerkplaatsen binnen UWV



Geen groeistrategie, maar organische groei

Geleidelijk zijn er steeds meer regionale Maatwerkplaatsen bij gekomen, waarbij er bewust geen van bovenaf georkestreerde groeistrategie is gehanteerd, maar organische groei is nagestreefd. In een overleg in februari 2021, toen de Maatwerkplaats net drie maanden bezig was, is het volgende afgesproken: De Maatwerkplaats moet een olievlek zijn, ze verspreidt zich vanzelf. Dit moet niet opgelegd zijn, maar juist van onderop groeien. Successen in aangehaakte regio's moeten een reclame worden voor andere regio's.' Dat het ook op deze manier heeft uitgepakt, bleek uit de gesprekken met de coördinatoren van de regionale Maatwerkplaatsen. De regionale Maatwerkplaatsen zijn daadwerkelijk geïnitieerd door lokale medewerkers, die enthousiast waren geraakt over maatwerk:

'Wij zijn gestart met bijna alleen mensen die zelf eerder al een casus hadden ingebracht [bij de landelijke Maatwerkplaats]: iemand vanuit de divisie Sociaal Medische Zaken, iemand vanuit de divisie Uitkeren en ik vanuit Werkbedrijf. Vanuit onze ervaring als inbrenger van een casus wisten we min of meer wat de Maatwerkplaats inhield. Wij waren enthousiast geraakt over de manier van werken van de Maatwerkplaats en wat die kon betekenen voor cliënten én medewerkers.'

'Ik ben bij de Maatwerkplaats terechtgekomen, omdat ik een casus had ingediend. Ik ben daarna gevraagd om deel te nemen aan de Maatwerkplaats en zelf een regionale Maatwerkplaats op te starten. De meesten van ons zijn zo betrokken geraakt.'

Voor- en nadelen van de organische groei

Een groot voordeel van een organische groeistrategie is dat intrinsieke motivatie voor maatwerk centraal staat. Dit blijkt in de praktijk een succesfactor te zijn. Juist omdat medewerkers niet van bovenaf zijn aangewezen om een regionale Maatwerkplaats op te zetten, maar zichzelf daarvoor vrijwillig inzetten, waren zij zeer gedreven. Dit enthousiasme zorgde voor levendige presentaties op de vestiging die medewerkers inspireerden om casussen in te dienen bij de Maatwerkplaats en een grote bereidheid om er echt de schouders onder te zetten. Bovendien ontstond er op deze manier een soort zwaan-kleef-aan: in veel regio's startte de regionale Maatwerkplaats met een of twee enthousiaste medewerkers, waarbij vervolgens mensen die na een maatwerksessie enthousiast waren geworden zich aansloten.

Valkuilen van deze organische groei zijn er ook, waaronder tijdgebrek. Medewerkers kregen niet altijd tijd van hun manager om mee te werken aan het opzetten en draaiende houden van een regionale Maatwerkplaats. Een enkeling heeft zich zelfs over de kop gewerkt in zijn enthousiasme om naast zijn reguliere werk actief bij te dragen aan de Maatwerkplaats. Dat blijkt uit de volgende quotes:

'Het is wel veel allemaal. Een collega is eraan onderdoor gegaan; dat hadden we helaas niet op tijd signaleerd. Dat vind ik wel een aandachtspunt voor de Maatwerkplaats. De een kan er makkelijker mee omgaan om het naast het eigen werk te doen dan de ander.'

'Mensen binnen de regionale Maatwerkplaats zijn daar intrinsiek voor gemotiveerd, maar ervaren het ook als een verzwaring van hun functie. Daarnaast maken ze zich zorgen over gebrek aan menskracht. In regio X [naam] heeft de manager bijvoorbeeld aangegeven mensen terug te gaan trekken uit de Maatwerkplaats.'

'Idealiter zou ik mijn werk bij de Maatwerkplaats niet naast mijn huidige werk doen, omdat het veel werk is en ik weinig tijd heb. Het werk bij de Maatwerkplaats geeft me veel voldoening en ik zou het graag fulltime doen. Ik heb met mijn leidinggevende afgesproken dat ik 8 uur per week aan de Maatwerkplaats mag besteden. Dat gaat wel ten koste van mijn productie en dus het productieoverzicht. Ik voel daar een splijtzwam.'

Het feit dat veel medewerkers geen (of te weinig) tijd kregen, is direct te verklaren doordat er niet van bovenaf werd opgelegd dat er mensen vrijgemaakt moesten worden voor de Maatwerkplaats, er geen extra uren aan bedrijfsonderdelen werden toegekend als hun medewerkers aan de Maatwerkplaats gingen werken en de prestatie-indicatoren niet werden aangepast op het verminderde aantal fte's dat beschikbaar was voor uitvoerende werkzaamheden: *'Ik zou de arbeidsdeskundige die zich hiermee bezighoudt voor die uren eigenlijk ook hard kunnen gebruiken in het reguliere proces'*, aldus een manager van bedrijfsonderdeel Werkbedrijf.

Dit knelpunt is gedurende de pilotfase meerdere malen ter sprake gekomen in overleggen tussen de coördinatoren van de regionale en landelijke Maatwerkplaatsen. Na de pilotfase is er daarom gekozen om hiervoor extra middelen in te zetten. Deze worden bekostigd uit geld dat beschikbaar is gekomen om de UWV-dienstverlening te verbeteren naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire. Vanaf januari 2022 krijgt elk van de 35 arbeidsmarktregio's in Nederland 1 fte ter beschikking voor de Maatwerkplaats.

Een ander nadeel van organische groei kan weerstand zijn vanuit het management. Juist omdat niet van bovenaf werd opgelegd dat een regio moest starten met een eigen regionale Maatwerkplaats, was er weerstand van managers die vanuit zichzelf niet direct gemotiveerd waren voor maatwerk. Deze weerstand vanuit het management laat zich deels verklaren door het praktische punt van tijdgebrek (zie hierboven), maar was ook deels ideologisch van aard. Zorgen om willekeur spelen daarbij een rol. Sommige coördinatoren van de regionale (en landelijke) Maatwerkplaatsen hebben moeten praten als Brugman om het management te overtuigen van de meerwaarde van hun aanpak:

'Tijdens de opstartfase kregen we te maken met vele aanvaringen met managers. Bij divisie X [naam] was er eerst tegenwerking. Maar uiteindelijk hadden we ook de ervaring dat het heel soepel kan lopen als je de manager eenmaal hebt overtuigd. We kregen zelfs carte blanche.'

Gaandeweg de pilot heeft de raad van bestuur van UWV zich steeds explicieter voorstander getoond van de Maatwerkplaats. Na de pilotfase, in februari 2022, zijn twee interne documenten voor UWV-medewerkers verschenen: een handreiking en een handvest maatwerk. Doordat geleidelijk steeds duidelijker werd dat de raad van bestuur het maatwerkinitiatief ondersteunt, werd de weerstand onder het management in sommige regio's minder, aldus de regionale coördinatoren:

'Ik schat [...] dat circa 50% van de managementteams niet mee wilde doen aan de Maatwerkplaats in het begin. Inmiddels is dat anders nu het initiatief ook gedragen wordt door de raad van bestuur en directeuren van UWV-directies. Om het draagvlak te vergroten is een croque-monsieuraanpak belangrijk: van bovenaf en onderop aanvliegen om ook draagvlak te creëren door alle managementlagen.'

Een ander nadeel is onduidelijkheid bij medewerkers. Een organische groei betekent ook dat je samen met elkaar ontdekt en gaandeweg invult. Dat is niet altijd gemakkelijk en de ene persoon ligt zo'n ontdekkende aanpak meer dan de ander.

'Vorig jaar viel mij op dat er was gestart zonder voorafgaand implementatietraject. Dat betekent nogal wat voor een organisatie als UWV waar iedereen procedureel werkt. Er is werkendeweg geïmplementeerd. Het is goed dat het organisch groeit; wat gebeurt past bij de situatie. Er zit echter ook een lastige kant aan: als je zomaar gaat beginnen, worden medewerkers (professionals vanuit de hele organisatie) vooraf niet goed geïnformeerd. Ze vormen zich ad hoc een beeld. Dat merk je bijvoorbeeld aan de vragen die bij het Juridisch Kenniscentrum op het hoofdkantoor terechtkomen [...]. Het organische is een mooie manier van werken, maar daardoor is er wel ook onbegrip. Bijvoorbeeld medewerkers die in een Maatwerkplaatsessie zitten zonder te weten wat er van ze verwacht wordt.'

Activiteiten bij de opstart van een regionale Maatwerkplaats

Bij de opstart van een regionale Maatwerkplaats hebben de regionale coördinatoren allerlei activiteiten moeten verrichten om ervoor te zorgen dat ze daadwerkelijk aan de slag konden en te werk gingen volgens de leidende principes van de Maatwerkplaats. Daarbij werden ze ondersteund door de coördinatoren van de landelijke Maatwerkplaats. De regionale coördinatoren zijn blij zijn met deze ondersteuning:

'We werden meteen in het zadel geholpen door de landelijke coördinatoren. Wij hebben veel aan hen gehad: ze zijn makkelijk bereikbaar, altijd bereid om even te sparren.'

Het was hierbij soms een beetje zoeken, omdat het voor iedereen nieuw is:

'We hadden een van de landelijke coördinatoren als begeleider in de opstartfase. Ze heeft ons bekendgemaakt met de leidende principes en gezegd dat we gewoon moesten starten. We hebben het ervaren als samen uitvinden hoe het werkt: gewoon doen en samen ontdekken.'

Voor medewerkers die houden van deze manier van werken was dat plezierig, anderen hadden wat meer behoefte aan gestructureerde ondersteuning:

'Als regionaal coördinator hoopte ik dat de landelijk coördinatoren alles al weten. Dat is niet zo, dat was soms onduidelijk. Ook voor hen is de Maatwerkplaats nieuw en zij weten het soms ook niet.'

De activiteiten van de regionale coördinatoren bij de opstart en organisatie van hun regionale Maatwerkplaats zijn:

- (kern)team samenstellen;
- management overtuigen van de meerwaarde van de Maatwerkplaats;
- praktische zaken regelen, elkaar leren kennen en afspraken maken over de samenwerking;
- medewerkers in de regio informeren en enthousiasmeren om casussen in de dienen;
- leren om sessies te organiseren en coördineren volgens de principes van de Maatwerkplaats.

Hieronder lichten we al deze activiteiten toe en geven we aan hoe de regionale coördinatoren deze hebben aangepakt en beleefd.

(Kern)team samenstellen

Het kernteam is de naam die de regionale Maatwerkplaatsen gebruiken voor de groep medewerkers die elkaar op reguliere basis treft, binnengekomen casussen verdeelt, optreedt als begeleider van de casusinbrenger én bij eventuele maatwerksessies optreedt als procesbegeleider. Als er was gekozen voor een top-downstrategie in plaats van een organische groeiaanpak, dan zou het samenstellen van een kernteam waarschijnlijk de eerste actie zijn die werd verricht in elke regio waar een nieuwe Maatwerkplaats werd opgericht. De keuze voor organische groei wijkt daarin op twee manieren af.

De samenstelling van een regionaal kernteam is niet vooraf bepaald. De keuze wie er in een regionaal kernteam (zouden) moeten zitten, is niet expliciet. Het heeft voordelen om vanuit diverse UWV-bedrijfsonderdelen iemand erbij te hebben. Het heeft voordelen als er mensen in het kernteam zitten met een groot divisieoverstijgend netwerk die ontschottend kunnen werken.

'Wij hebben in ons kernteam een goede combinatie van personen met de juiste verschillende expertises: iemand vanuit de divisie Uitkeren, iemand vanuit de divisie Werkbedrijf en iemand vanuit de divisie Sociaal Medische Zaken. We hebben een groot gezamenlijk netwerk.'

Het moment waarop het kernteam ook echt als georganiseerd kernteam gaat functioneren, komt later. In de huidige opzet is het samenstellen van een kernteam niet altijd de eerste actie. Het hangt sterk af van de persoonlijke rolinvulling van de coördinatoren of ze de prioriteit leggen bij het samenstellen van een kernteam, onderling afspraken maken en praktische zaken regelen, óf bij het afhandelen van casussen. In sommige regio's duurt het daardoor lang voordat er echt sprake is van een georganiseerde regionale Maatwerkplaats, omdat het behandelen van casussen prioriteit heeft boven het neerzetten van een regionale organisatie:

'In regio X [naam] hebben we na ruim een jaar nog steeds niet echt een kernteam. We zijn nog steeds bezig met de opbouw van een netwerk (van mensen die buiten de hokjes willen denken) en de manier waarop ze zich willen organiseren. We hebben al wel veel casussen opgepakt, waar we met z'n tweeën steeds relevante collega's bij hebben betrokken. Onze prioriteit lag op het afhandelen van casussen en niet op onze eigen organisatie. Het heeft er ook mee te maken dat we weinig tijd hebben en maatwerk naast ons reguliere werk moeten doen.'

Management overtuigen van de meerwaarde van de Maatwerkplaats

Het eerste wat regionaal coördinatoren moeten doen voordat ze van start kunnen gaan, is steun krijgen van het management. Er was immers geen top-downinstructie vanuit de raad van bestuur voor een Maatwerkplaats in de regio. De coördinatoren moesten daarom deze beslissende laag overtuigen van nut en noodzaak van een regionale Maatwerkplaats:

'Wij zijn pasgeleden gestart als regionale Maatwerkplaats. Een van de eerste dingen die we deden is dat we een presentatie voor het management hebben gehouden.'

De inspanning die dit vergt en de overtuigingskracht die nodig is, verschilt aanzienlijk tussen de regio's. In sommige regio's vond de start van de Maatwerkplaats plaats op initiatief van het regiomanagement en was er dus weinig overtuiging nodig. In andere regio's ging het verkrijgen van toestemming en medewerking van het management minder vanzelf. Daar kregen de regionale coördinatoren vaak ondersteuning van de landelijke coördinatoren, ook al had dat niet altijd het gewenste effect en hadden ze daarbij op sommige punten nog wat meer ondersteuning verwacht.

'Onze districtsmanager was groot voorstander van het opzetten van een Maatwerkplaats. Hij hielp ons door zijn secretariaat beschikbaar te stellen en heeft voor een centraal postadres gezorgd voor onze regionale Maatwerkplaats.'

'Hoewel de coördinatoren van de landelijke Maatwerkplaats langs zijn geweest bij onze regiomanagers, heeft dat in de praktijk niets opgelost.'

'Het was handig geweest als er presentatiemateriaal (een PowerPoint) was geweest om ook lokaal bij het management het Maatwerkplaatsverhaal te kunnen vertellen.'

Om de regionale coördinatoren te ondersteunen bij het overtuigen van hun management, verzorgden de landelijke coördinatoren sessies met het hoger management, om hen op hun beurt te overtuigen van de meerwaarde van de Maatwerkplaats en bekend te maken met de manier waarop ze werken en wat voor soort casussen ze behandelen:

'De Maatwerkplaats is in het vijfdirecteurenoverleg geweest. Hierbij hebben de landelijke coördinatoren van de Maatwerkplaats de directeuren meegenomen in het beleven van een casus. Iedereen kreeg zijn/haar eigen partje en samen moesten ze een casus oplossen. De cliënt werd gespeeld door een klachtenambassadeur.'

Praktische zaken regelen, elkaar leren kennen en afspraken maken over de samenwerking

Uiteraard moeten er ook praktische zaken besproken worden door de coördinatoren van de regionale Maatwerkplaatsen. Hoe verdelen ze het werk: wie doet wat en wanneer. Dit betreft bijvoorbeeld hoe de casussen die binnenkomen worden verdeeld, de wijze waarop overzicht wordt gehouden en hoe vaak men elkaar zal spreken. De registratie aan de hand van het afhandelingsformulier dat voor iedere casus wordt gemaakt, is daar ook onderdeel van.

'We hebben nu een keer per twee weken overleg met vijf mensen en een persoon ondersteuning. Omdat we nog in de opstartfase zitten, is een coördinator van de landelijke Maatwerkplaats steeds aanwezig bij ons overleg.'

'Wij hebben als regionale Maatwerkplaats een eigen SharePoint-pagina waar we casuïstiek bijhouden en de stand van zaken kan worden bekeken.'

'Vanaf het begin hebben we een keer per week overleg met elkaar en dat doen we nog steeds.'

Medewerkers in de regio informeren en enthousiasmeren om casussen in de dienen

Als het management is overtuigd en de praktische zaken zijn geregeld, dan is de eerstvolgende stap om ervoor te zorgen dat medewerkers in de regio bekend raken met de Maatwerkplaats en casussen waar zij professionele buikpijn van krijgen gaan aanmelden:

'We zijn begonnen met een presentatie van de landelijke coördinator over werking en principes van de Maatwerkplaats. Daarna zijn we zelf presentaties gaan verzorgen in de regio op allerlei plekken. Toen zijn er direct casussen binnengekomen.'

'Het is van belang om informatie en ervaringen mondeling/persoonlijk te delen met medewerkers. Dus niet alleen communicatie via de documenten op SharePoint of DWU [intranet van UWV] etc. Het is belangrijk dat maatwerk echt in de organisatie verweven wordt. Hiervoor is echt goede pr nodig.'

'Wat ons in positieve zin is bijgebleven uit de opstartfase is het enorme enthousiasme onder medewerkers. We hebben veel presentaties gegeven bij afdelingen en zonder uitzondering waren die bijeenkomsten heel plezierig en werd het initiatief positief ontvangen door de meerderheid van de aanwezigen.'

Leren om sessies te organiseren en coördineren volgens de principes van de Maatwerkplaats

De coördinatoren van de regionale Maatwerkplaatsen treden op als procesbegeleider van maatwerksessies. Dit vergt voorbereiding, zoals het voorbereiden van de inbrenger van de casus (die hierover uitleg geeft bij de aftrap van een sessie) en het aanwijzen van een notulist. Tijdens de sessie zelf zorgt de procesbegeleider dat eerst de casus wordt uitgediept en vanuit alle invalshoeken belicht vóórdat er over oplossingen wordt nagedacht. Dit wordt gedaan vanuit de perspectiefcirkel die men gezamenlijk invult.

Coördinatoren moeten leren om hun rol goed in te vullen. Hiervoor bestaat geen schriftelijke handleiding of iets dergelijks. De landelijk coördinatoren hebben bewust gekozen voor een leren-door-te-doenstrategie. De regionale coördinatoren kunnen eerst enkele keren meekijken met een maatwerksessie van de landelijke coördinatoren en proberen het daarna zelf door de rollen om te draaien:

'Ik was op zoek naar praktische handvatten om als procesbegeleider te werk te gaan en volgde daar de cursus Effectief regie voeren voor. Daar herkende ik dat procesbegeleider zijn niet enkel neerkomt op een simpel stappenplan volgen, maar ook deels op gevoel en intuïtie aankomt. Daarnaast heeft X [naam landelijke coördinator] mij begeleid door me bij een andere maatwerksessie mee te laten kijken, door contact te hebben bij de voorbereiding van deze sessie, door me tijdens de sessie 'los te laten' en in te stappen wanneer nodig of wanneer ik daar zelf om vroeg en door me achteraf passende tips te geven.'

'We worden begeleid door een van de coördinatoren van de landelijke Maatwerkplaats. Waar zij ons steeds op blijft wijzen is de valkuil om als coördinator in de oplossingsmodus te schieten. Maar het is toch echt de bedoeling dat de indiener eigenaar blijft. Door elkaar steeds kritisch te bevragen en de hulp van de landelijk coördinator daarbij kwamen we steeds verder.'

'Toen wij er nog niet klaar voor waren, konden we de casussen inbrengen bij de landelijk Maatwerkplaats, dat was geen probleem. Toen konden wij meekijken. Nu doen we het zelf, we zijn net begonnen. En wat ik wel merk is dat we vijf individuen zijn die allemaal onze eigen methode hanteren, soms iets te oplossingsgericht. We moeten nog leren om dat eerder terug te koppelen naar elkaar. Nu doen we dat vaak pas achteraf.'

Uit de registraties blijkt dat 10% van alle afgehandelde casussen in het pilotjaar gezamenlijk is behandeld door (een medewerker van) de landelijke Maatwerkplaats en een regionale Maatwerkplaats.

Om het te leren, is wel nodig dat mensen ervaring opdoen en dat komt er in de praktijk – afhankelijk van de omstandigheden – niet altijd van:

'Veel medewerkers dienen casussen in waarbij ze eigenlijk alleen maar even vastlopen en de behoefte hebben om even met iemand erover te sparren. [...] Daardoor duurt het lang voordat er echt een casus is waar een maatwerksessie voor nodig is, of waar je gezamenlijk een perspectiefcirkel gaat invullen. Met een groot kernteam [zeven personen] kom je dan aan heel weinig oefening toe om ervaring op te doen met het begeleiden van dit soort sessies. Er is duidelijk behoefte om dit ook vaker te kunnen oefenen' (echt, dan wel met fictieve casuïstiek).

Vrijheid voor regionale invulling

Bij de opzet van een regionale Maatwerkplaats hadden de lokale coördinatoren veel vrijheid voor regionale invulling. Het is een bewuste keuze van de landelijke coördinatoren om niet voor te schrijven hoe nieuwe regionale Maatwerkplaatsen het moeten aanpakken. Ze geven alleen de leidende principes mee en geven de kersverse regionale coördinatoren de opdracht om 'gewoon' aan de slag te gaan:

'We hebben veel gehad aan de ondersteuning van de landelijke coördinator die ons begeleidde. Die is erg van aanpakken en ga het gewoon proberen. In de praktijk leer je het. Dat gaf vertrouwen. De landelijk coördinatoren zijn goed bereikbaar en zijn erg van het gezamenlijk aanpakken.'

'Ons contact met X [naam coördinator landelijke Maatwerkplaats] gaat meestal over het fixen van een individuele casus, als dat ingewikkeld is. Soms op de grens van de fix en solve. Eigenlijk niet zozeer over de organisatie, dat doen we vooral zelf.'

Iedere regionale Maatwerkplaats heeft daardoor zijn eigen manier van werken ontwikkeld. Ze verschillen van elkaar in omvang en samenstelling van het kernteam, hoe ze onderling samenwerken, hoe ze casussen verdelen, hoe ze een maatwerksessie voorbereiden, of ze wel of geen centraal e-mailadres hebben en of ze überhaupt al functioneren als een kernteam of meer als groepje individuen die casussen afhandelen.

Dilemma: ruimte regionale invulling versus methodisch werken

Dit brengt een dilemma met zich mee: hoe valt de wens om niet te veel voor te schrijven te combineren met de wens tot methodisch werken (overall, op dezelfde manier de principes van de Maatwerkplaats toepassen en zorgen dat deze niet verwateren)? Zoals in hoofdstuk 4 en 7 staat beschreven is de methodische werkwijze een belangrijke pijler van de Maatwerkplaats, onder andere om het risico van willekeur te voorkomen of te minimaliseren. De manier waarop het borgen van de methodiek nu gebeurt, vraagt veel begeleidingstijd en onderlinge afstemming tussen de landelijk coördinatoren over hoe ze de regionale Maatwerkplaatsen begeleiden op bovengenoemde punten. De ene coördinator lijkt daarbij meer nadruk te leggen op het fixen van individuele casussen, terwijl de ander ook op organisatorisch niveau tips deelt. Bij de regionale coördinatoren is vooral behoefte aan iets meer houvast omtrent het organiseren en begeleiden van maatwerksessie:

'De regionale coördinatoren in deze focusgroep zijn het erover eens dat het een groot leereffect heeft als je meerdere keren een maatwerksessie zelf kan begeleiden. De probleemverkenning in een sessie lukt meestal wel, maar de overgang naar het vullen en wegen van de verschillende perspectieven is best lastig (en heeft ook te maken met bijvoorbeeld groepsdynamiek: 'wij duiken allemaal de inhoud in'). Als procesbegeleider heb je toch een heel andere rol, die je moet leren. Dat krijg je niet direct mee vanuit de landelijke coördinatoren. Het grootste probleem is het opbouwen van ervaring: hoe vaak krijg je de kans om te oefenen? [...] De suggestie aan de landelijke Maatwerkplaats is om te kijken of het mogelijk is om 'droog' te oefenen met sessies op basis van afgeronde casussen uit het land.'

Verder hoorden we van enkele regionale coördinatoren dat ze ook op organisatorisch niveau graag wat meer tips zouden ontvangen of onderling van elkaar zouden leren. Bijvoorbeeld over de grootte en samenstelling van het kernteam, hoe je onderling samenwerkt, enzovoorts.

'Het helpt het als in de regionale Maatwerkplaats alle divisies zijn aangesloten (en bijvoorbeeld ook mensen met contacten bij externe partijen zoals de gemeente). Omdat het netwerk zo'n belangrijke voorwaarde is voor het realiseren van dit leidende principe is het belangrijk dat de Maatwerkplaats ook tijd heeft om te verbinden, haar netwerk te onderhouden en uit te breiden.'

Coördinatie van de regionale Maatwerkplaatsen

Omdat er inmiddels behoorlijk wat regionale Maatwerkplaatsen zijn, is de coördinatie van deze Maatwerkplaatsen een belangrijk onderdeel van de werkzaamheden van de landelijke coördinatoren. Dit heeft ook te maken met alles wat hierboven is besproken: als je veel vrijheid geeft aan eigen regionale invulling en een organische groeistrategie hanteert, dan is er behoefte aan leren van elkaar.

De oplossing voor dit coördinatievraagstuk is gevonden in het zogenaamde verbindingsteam. Dit team, waarnaar per regionale Maatwerkplaats ten minste één vertegenwoordiger is afgevaardigd, komt maandelijks bijeen om het wel en wee van de regionale Maatwerkplaatsen te bespreken. Het verbindingsteam bestaat sinds januari 2021. In het begin werd vooral over inhoudelijke casuïstiek gesproken en werden taken verdeeld. Naarmate de Maatwerkplaats groeide, werden meer algemene informatie en ervaringen uitgewisseld tussen de regionale Maatwerkplaatsen, bijvoorbeeld over het gebruik van afhandelingsformulieren en het opstarten van een regionale Maatwerkplaats. Daarnaast zijn steeds meer onderwerpen besproken in het verbindingsteam, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, doenvermogen van mensen of het toepassen van de perspectiefcirkel.

Het doel van deze besprekingen is een impuls te geven aan het methodisch handelen volgens de leidende principes. In oktober 2021 heeft het verbindingsteam bijvoorbeeld in groepjes de column van Harry Kruiter over de honderdduizend argumenten om mensen niet te hoeven helpen besproken, en dan vooral de vraag: hoe om te gaan met deze argumenten? In het verbindingsteam van september 2021 is voor het eerst een workshop gegeven over de perspectiefcirkel. In groepjes van zes personen heeft iedereen toen geoefend met de perspectiefcirkel door aan de hand van een situatieschets het economische en maatschappelijke perspectief samen in te vullen. Deelnemers aan het verbindingsteam ervaren dit als zeer nuttig:

'Ik vind met name het verbindingsteam een interessante plek: hier krijg ik veel informatie die heel interessant en nuttig is. Ik ga er eigenlijk altijd heen (vier van de laatste vijf keer geweest).'

In het verbindingsteam is meermaals door de regionale coördinatoren gevraagd om intervisie en het delen van kennis en ervaring. Naar aanleiding daarvan zijn eind 2021 zeven intervisiegroepjes opgericht waar medewerkers van verschillende Maatwerkplaatsen kunnen samenkomen om informatie en ervaringen uit te wisselen. Dit initiatief wordt door de regionale coördinatoren van harte toegejuicht:

'Voor mij is de intervisie een belangrijk middel om in te zetten in de Maatwerkplaats. Ik kijk ernaar uit dat de intervisie daadwerkelijk gaat starten.'

Daarbij geldt wel een dilemma van de groepsgrootte, zowel voor het verbindingsteam als voor de intervisiegroepjes. Als een regionale Maatwerkplaats één persoon afvaardigt naar het verbindingsteam, dan is het voor hem of haar een uitdaging om de informatie te delen met zijn of haar medecoördinatoren. Als alle regionale coördinatoren van alle regionale Maatwerkplaatsen zouden komen, wordt de groep wellicht te groot. Maar de behoefte aan meer aanwezigen is groot:

'Ook voor mij heeft het verbindingsteam veel nut en levert veel relevante informatie op. Zoveel dat het mooi zou zijn als deze sessie ook toegankelijk zou zijn voor alle bij de Maatwerkplaats betrokken collega's in de regio. Ik vind het namelijk best lastig om de informatie die ik hier krijg goed (helder en duidelijk) aan mijn collega's van de regionale Maatwerkplaats door te geven en samen te vatten.'

Doorontwikkeling van de regionale Maatwerkplaatsen

Via het verbindingsteam en wat daar allemaal wordt besproken, wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van de Maatwerkplaatsen, landelijk en regionaal. Mede naar aanleiding van de tussentijdse bevindingen van de lerende evaluatie over methodisch werken, zijn daar steeds vaker workshops gehouden en wordt er gewerkt aan het opzetten van intervisie. Vanaf het begin wordt er in de verbindingsteam gezamenlijk casuïstiek besproken. Toch hebben de coördinatoren van regionale Maatwerkplaatsen nog steeds behoefte aan hulp bij doorontwikkeling op bepaalde punten:

'Ik heb behoefte aan meer ondersteuning als er ook externe partijen bij een maatwerksessie betrokken (moeten) zijn. Ik had bijvoorbeeld een casus die vanuit het ministerie kwam, waarbij ook de Belastingdienst betrokken was. Dat liep heel moeizaam en was best ingewikkeld. Ook praktisch: Hoe deel je informatie met andere partijen? Hoe zorg je dat ze (kunnen) aansluiten?'

'Ik hoor vaak het argument "zo ken ik er nog wel honderd". Ik heb behoefte aan tools en middelen om collega's met een andere bril naar een casus te laten kijken. Hoe motiveer je nu dat deze casus uniek is en dat het van belang is om er op deze manier naar te kijken?'

'Ik heb behoefte om te oefenen met maatwerksessie en mijn rol daarin als procesbegeleider. Ik zou graag meer het begeleiden van sessies oefenen, naast de intervisie die hopelijk snel gaat starten.'

Organische groei van het netwerk om de regionale Maatwerkplaatsen

Ook het netwerk om de regionale coördinatoren groeit organisch. Geleidelijk hebben steeds meer UWV-medewerkers een of meerdere keren bijgedragen aan het oplossen van een casus. Op die manier komen ze – als hun bijdrage van

beide kanten positief wordt ervaren – in het netwerk terecht. Net als bij de organische groei zit hieraan het grote voordeel dat er een netwerk van intrinsiek voor maatwerk gemotiveerde medewerkers ontstaat.

'Het is belangrijk dat mensen die bij de Maatwerkplaatsen betrokken zijn een goed netwerk hebben: in deze casus had de regionale coördinator een korte lijn met een "troubleshooter in hart en nieren" van de afdeling Invorderen. Door die korte lijn kon de Maatwerkplaats miscommunicatie en afhandelingstijden doorbreken en was het met één telefoontje en een druk op de knop geregeld.'

'De kracht van landelijke en regionale coördinatoren is dat ze een goed, warm UWV-breed netwerk hebben. Daardoor lukt het om door afdelingen en divisies heen te werken en om dingen voor elkaar te krijgen.'

Maar ook hier zitten er minder voordelige kanten aan deze vorm van groei en netwerkopbouw. Deelnemers weten de eerste keer dat ze deelnemen aan een maatwerkcasus niet wat er van hen wordt verwacht. Dat is lastig voor sommigen:

'Organisch groeien zoals de Maatwerkplaats voorstaat heeft voordelen, maar de afdeling X [naam UWV-organisatieonderdeel] heeft een paar honderd medewerkers en die hebben tijd en hulp nodig om erachter te komen welke rol ze kunnen vervullen bij Maatwerkplaatscasussen, welke ruimte ze hebben. Er is in de opstartfase te weinig tijd geweest voor het informeren van medewerkers, ze op te leiden en te trainen in wat het inhoudt als je betrokken bent bij een Maatwerkplaatscasus. Dus dat moet nu nog gebeuren. [...] Het is beter als er al in een opstartfase tijd is om medewerkers mee te nemen. Dat zou veel wrijving en onbegrip hebben gescheeld, medewerkers die in verwarring bij ons aanklopten, omdat ze niet wisten wat er van ze verwacht werd. Ze waren bang om het verkeerd te doen. Dit geldt waarschijnlijk voor bepaalde groepen medewerkers meer dan voor andere.'

Niet alle medewerkers voelen zich veilig genoeg om deel te nemen aan een Maatwerkplaatscasus, waardoor het netwerk niet altijd even gemakkelijk groeit (zie hoofdstuk 4). Er kan ook sprake zijn van weerstand van het management om mensen te laten deelnemen aan maatwerksessie. Dit kan bijvoorbeeld liggen aan het feit dat een afdeling niet wordt gecompenseerd op het moment dat medewerkers tijd steken in een Maatwerkplaatscasus. Daar komt bij dat sommige managers het niet fijn vinden dat ze niet zelf mogen beslissen wie ze afvaardigen naar een dergelijke casus:

'Mijn managers en ik worden over het algemeen aangestuurd op het halen van targets, waar kies je dan voor als manager: prestatie-indicatoren behalen of meer ruimte voor maatwerk? Als manager word ik niet echt gestuurd op maatwerk, maar wel op het behalen van prestatie-indicatoren.'

'Het management in onze regio houdt vast aan een top-downmanier van werken. Dit belemmert direct het functioneren van de Maatwerkplaats in onze regio. Het druist in tegen de bottom-upaanpak van de Maatwerkplaatsen, waarbij vanuit een netwerkaanpak gezocht wordt naar de professionals die het probleem het beste kunnen oplossen. Concreet is er op dit moment zelfs een regiomanager die eist dat alle Maatwerkplaatscasussen die haar divisie raken via haar lopen, zodat zij kan aangeven welke medewerker bij het zoeken naar een oplossing betrokken zou moeten worden. Dat werkt niet. Er is intrinsieke motivatie van medewerkers nodig om met een Maatwerkplaatscasus aan de slag te gaan.'

Het duurt enige tijd voordat een regionale coördinator een netwerk om zich heen heeft verzameld en dan is het lastig om de juiste mensen te vinden bij een casus:

'Ik merk dat het in de uitvoering lastig is om de juiste mensen te vinden: wie van een andere afdeling moet of kan ik benaderen? Brieven aan cliënt zijn niet ondertekend met naam van een collega [maar van een UWV-organisatieonderdeel], dus het is toch een zoektocht. Binnen mijn eigen vestiging weet ik de mensen wel te vinden, maar daarbuiten wordt het lastiger en kost het veel tijd en moeite. X [naam landelijk coördinator] heeft daar meer overzicht over en weet, afhankelijk van de probleemstelling, wie ze wel of niet bij een Maatwerkplaatsessie kan betrekken. Daarbij heeft zij op basis van haar positie bij de Maatwerkplaats ook een netwerk van collega's die eerdere ervaringen met de Maatwerkplaats hebben en daardoor ook eerder geneigd zijn aan volgende Maatwerkplaatsessies deel te nemen.'

Er wordt gewerkt aan een hulpmiddel hiervoor, in de vorm van een netwerkkaart:

'Volgende week sluit X [naam] aan in dit overleg om over een netwerkkaart te praten. Dat wordt een soort interne sociale kaart, bedoeld om makkelijk te schakelen met andere afdelingen. Nu moet je immers een concrete naam van een collega hebben om deze (al dan niet via de Vinder [i.e. de UWV-contactlijst met medewerkers]) te kunnen contacten.'

3.3. Samenwerking met andere organisaties

Sommige Maatwerkplaatscasussen spelen breder dan bij UWV alleen (zie paragraaf 4.2). Voor het oplossen van deze casussen is samenwerking nodig met andere organisaties, zoals gemeenten, de Belastingdienst, de Sociale

Verzekeringsbank (SVB) of een van de ministeries. Daarbij is het handig als er structurele nauwe banden zijn, zodat de UWV Maatwerkplaatsen een goede ingang hebben op het moment dat een dergelijke UWV-overstijgende casus zich aandient. De landelijke coördinatoren zijn in de pilotfase bezig geweest om deze structurele verbindingen te leggen. Zo is er bijvoorbeeld contact met het Stella-team, de evenknie van de Maatwerkplaats bij de Belastingdienst. De SVB had al eerder dan UWV een team dat zich bezighoudt met maatwerk (Garage de Bedoeling). De band daarmee was snel gelegd. In juni 2021 is in het verbindingsteam gemeld dat er steeds meer contact is met maatwerkplaatsen van andere organisaties via de overheidsbrede maatwerkplaatsen.²⁰

Een obstakel voor de samenwerking met andere organisaties is dat er geen wettelijke grondslag is voor gegevensuitwisseling met andere overheidsorganisaties. Dit is niet alleen een belemmering voor UWV, maar het speelt ook bij andere overheden. De oplossing ligt dus ook niet (alleen) bij de UWV Maatwerkplaats. Er zijn wel andere grondslagen zoals de zorgplicht of 'het gerechtvaardigd belang'. Zo lang er geen grondslag voor gegevensuitwisseling in het belang van de burger is geregeld, wordt het werk van de Maatwerkplaatsen voor organisatieoverstijgende casussen bemoeilijkt. Er wordt zo zorgvuldig mogelijk gehandeld en de cliënt wordt altijd om toestemming gevraagd. Inmiddels wordt er om deze reden gewerkt met initiatieven om de gronden om gegevens te mogen uitwisselen te verbeteren.²¹

'Het is voor de Belastingdienst niet toegestaan om dan contact op te nemen met UWV over een casus met vermelding van persoonsgegevens (AVG) [Algemene verordening gegevensbescherming]. Andersom zou dat wel mogen (UWV mag wel een bsn-nummer naar de Belastingdienst communiceren in bepaalde gevallen). Ook de cliënt mag zelf wel gegevens delen, maar kwam er dus niet doorheen bij UWV. Er wordt nu op initiatief van de Belastingdienst gewerkt aan contactmogelijkheden tussen de Belastingdienst en externen als UWV, om dat AVG-technisch op te lossen.'

Regionale coördinatoren vinden casussen waarbij ook externe partijen betrokken zijn ingewikkeld. Ze hebben behoefte aan meer begeleiding en houvast hierbij. Wat ze onder andere ingewikkeld vinden is de vraag hoe ze informatie kunnen delen met andere partijen. En hoe je ervoor kunt zorgen dat ze aansluiten.

3.4. Conclusie

In de landelijke vraag naar meer maatwerk en ruimte voor de individuele situatie van mensen, is UWV de Maatwerkplaats gestart. De UWV Maatwerkplaats was er vroeg bij in de landelijke ontwikkeling naar meer maatwerk. De Maatwerkplaats is ontstaan vanuit de UWV-medewerkers zelf en niet opgelegd of vanuit hogere hand gearrangeerd. Het waren de medewerkers die een oplossing zochten voor specifieke situaties bij cliënten waarvan zij het gevoel hadden dat de uitvoering van het werk zoals gebruikelijk onredelijk of onbedoeld anders zou uitpakken ... met als Maatwerkplaats als gevolg.

De UWV Maatwerkplaats bestaat uit diverse regionale Maatwerkplaatsen en een landelijke Maatwerkplaats die coördinerend optreedt. Tijdens het pilotjaar hebben de Maatwerkplaatsen een stevige groei doorgemaakt wat betreft het aantal regionale maatwerklocaties, het aantal betrokken medewerkers en het aantal afgehandelde casussen. Daarbij is bewust geen van bovenaf georkestreerde groeistrategie gehanteerd, maar werd organische groei nagestreefd. Ook kregen de coördinatoren van nieuwe regionale Maatwerkplaatsen veel vrijheid om hun Maatwerkplaats – vanuit de leidende principes – vorm te geven. Zij werden daarbij wel ondersteund vanuit de landelijke Maatwerkplaats, bijvoorbeeld bij het leren faciliteren van maatwerksessie of het opbouwen van een breed netwerk.

Een voordeel van een organische groeistrategie en regionale vrijheid is dat het groeiende netwerk van betrokken medewerkers zeer (intrinsiek) gemotiveerd is om maatwerk te bieden. Dit heeft ongetwijfeld bijgedragen aan het succes. Valkuilen van deze organische groei zijn tijdgebrek en onduidelijkheid bij betrokken medewerkers, weerstand vanuit het management (zowel praktisch als ideologisch) en verwatering van de methodiek (handelen vanuit de leidende principes) of onvoldoende structurele betrokkenheid van alle UWV-organisatieonderdelen.

Voor maatwerk is het belangrijk dat een medewerker met professionele buikpijn weet wie te betrekken om dit op te lossen. Het is niet altijd even gemakkelijk om de juiste persoon te vinden, zowel binnen als buiten UWV. Bij sommige situaties van cliënten betreft dit bovendien een flink aantal partijen. De Maatwerkplaatsen vervullen hierin een belangrijke rol om de verschillende partijen bij elkaar te brengen. Het succes van de Maatwerkplaats zit daarmee ook verankerd in het netwerk en de vaardigheid dit uit te breiden naargelang nodig.

Gedurende de pilot hebben diverse ontwikkelingen plaatsgevonden die dergelijke nadelen (nu of in de toekomst) kunnen verminderen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Sinds 2022 is er meer financiële ruimte (fte's) gereserveerd binnen de verschillende bedrijfsonderdelen om bij te dragen aan de Maatwerkplaats.
- Er zijn een handvest en een handreiking opgesteld die het belang van maatwerk benadrukken en medewerkers ook juridische en praktische handvatten geven voor het toepassen van maatwerk (al dan niet via de Maatwerkplaats). Dit kan de onduidelijkheid bij medewerkers verminderen en aansluiting bij bestaande organisatieprocessen versterken.

²⁰ De overheidsbrede maatwerkplaats is een soort platform voor vraagstukken waarbij meerdere uitvoeringsorganisaties betrokken zijn en een plek waar organisaties leren van elkaar.

²¹ Zie <https://www.programmasociaaldomein.nl/trajecten/uitwisseling-persoonsgegevens-en-privacy-upp>

-
- In het verlengde van de nieuwe UWV-strategie waarin onder andere de menselijke maat centraal staat, is er steeds meer steun en aandacht bij hoger management gekomen voor maatwerk en de Maatwerkplaats. In lijn hiermee wordt inmiddels bij UWV – mede op advies van de Centrale Cliëntenraad – gewerkt aan het vormgeven van waardegedreven prestatie-indicatoren, naast de gebruikelijke (kwantitatieve) prestatie-indicatoren.
 - Binnen UWV kijkt men hoe de 'vindbaarheid' van collega's van andere organisatieonderdelen gemakkelijker te maken is. Hierbij valt te denken aan het toevoegen van namen op brieven, het noemen van mogelijke contactpersonen in dossiers en het maken van netwerkkaarten.

4. Fix

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de inhoud en het proces van de fixcasuïstiek. Eerst wordt in paragraaf 4.1 het proces uitgelegd dat wordt doorlopen. Vervolgens komt in paragraaf 4.2 aan de orde wie de inbrengers van casuïstiek zijn en wat de bevorderende en belemmerende factoren zijn om casuïstiek in te dienen. Paragraaf 4.3 beschrijft de inhoud en aard van de fixcasussen. Paragraaf 4.4 laat zien welke aanpak wordt gehanteerd om tot een oplossing te komen. De oplossingen zelf komen in paragraaf 4.5 aan bod.

4.1. Procesgang bij fixcasuïstiek

Het afgelopen anderhalf jaar is binnen UWV meer duidelijkheid ontstaan over maatwerk. Zo is er aan het einde van de pilotperiode (november 2021) de Handreiking maatwerk gepubliceerd (zie paragraaf 3.2). De handreiking beschrijft een algemeen pad voor het leveren van maatwerk dat medewerkers kunnen doorlopen, ook buiten de Maatwerkplaats om. De route begint bij het moment dat een medewerker professionele buikpijn ervaart en gaat nadenken over specifiek maatwerk. De handreiking stimuleert deze medewerker contact te zoeken met collega's om het ongemak te bespreken. Het idee is dat professionals samen kunnen ontdekken of er een oplossing mogelijk is die het ongemak wegneemt, bijvoorbeeld of er misschien meer ruimte is voor een andere beslissing dan aanvankelijk aangenomen. Mocht dit geen soelaas bieden, dan is een volgende stap om in gesprek te gaan met de eigen leidinggevende of de aanwezige stafmedewerkers op de vestiging. Stafmedewerkers en mentoren hebben immers meer specifieke expertise om het vraagstuk te kunnen beoordelen. Mocht er op lokaal niveau, met staf of eigen leidinggevende, geen oplossing gevonden worden voor de professionele buikpijn, dan zijn achtereenvolgens de stappen om de districtsmanager, directie, raad van bestuur van UWV of zelfs het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) te betrekken.

Gedurende dit gehele pad is de afslag naar de Maatwerkplaats *altijd* een optie. Zo kan iedere medewerker op elk moment naar de Maatwerkplaats gaan zonder dat daar toestemming voor nodig is van een manager. Dit maakt de Maatwerkplaats een laagdrempelig alternatief voor de algemene route voor maatwerk. Het is belangrijk om te beseffen dat een dergelijk kader voor het leveren van maatwerk en wanneer de Maatwerkplaats de aangewezen route is ontbrak tijdens het overgrote deel van dit onderzoek.

Afslag naar de Maatwerkplaats – aanmelden en triage

Voor de afslag naar de Maatwerkplaats is geen uitgebreide of formele procesgang vastgelegd. Het volstaat om contact op te nemen met een van de medewerkers van de Maatwerkplaats. In die zin is het benaderen van de Maatwerkplaats niet anders dan het benaderen van een directe collega om even mee te sparren. De Maatwerkplaats is immers een netwerk van praktijkprofessionals en is dus ook gewoon als 'collega' te bevragen. Op de intranetpagina van de Maatwerkplaats staan de e-mailadressen van de regionale Maatwerkplaatsen, aangevuld met de contactgegevens van de coördinatoren van de landelijke en de regionale Maatwerkplaatsen. Medewerkers kunnen contact opnemen door in een mail uiteen te zetten wat hun professionele buikpijn is of hierover te bellen met een van de coördinatoren.

De (regionale) Maatwerkplaats beoordeelt of de casus geschikt is. Hier bestaat momenteel geen concrete of eenduidige triage voor.²² De coördinator van de Maatwerkplaats bepaalt naar eigen inzicht in overleg met de casusindieners de geschiktheid. Bij twijfel wordt de casus besproken in een team van Maatwerkplaatscollega's, wat kan zowel regionaal als landelijk kan. Ook al blijkt de Maatwerkplaats niet de meest geschikte plek, dan blijft de Maatwerkplaats betrokken met advies en ondersteuning. Deze verwijst dan door naar de personen of plek waar de medewerker beter terecht kan.

Behandeling in de Maatwerkplaats

Vervolgens legt de Maatwerkplaatsmedewerker de leidende principes uit aan de indiener: de indiener blijft eigenaar van de casus, alle relevante personen (hele systeem in de kamer) zullen worden betrokken en de perspectiefcirkel zal toegepast worden. Hoe dit proces er precies uit ziet, verschilt per casus. Het begint ermee dat de indiener en een collega van de Maatwerkplaats samen nadenken over wie ze bij de casus moeten betrekken. De Maatwerkplaatscollega biedt toegang tot het netwerk van professionals uit verschillende disciplines en organisatieonderdelen en denkt mee wie bij de casus betrokken moeten worden. Dit laatste is ook belangrijk om te borgen dat alle drie de perspectieven aan bod komen. Ook zullen de indiener en collega met elkaar bespreken hoe andere professionals betrokken worden; dat kan variëren van een of enkele collega's direct benaderen met specifieke vragen tot het samenbrengen van een groep collega's om de specifieke casus in een maatwerksessie (zie hierna) te bespreken. De enige constante in het proces is dat een Maatwerkplaatscollega de indiener faciliteert en het proces begeleidt.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 wordt voor sommige (meer complexe) vraagstukken een maatwerksessie georganiseerd. Een maatwerksessie is een systematische manier om met alle betrokken personen te komen tot een

²² Triage is een term uit de gezondheidszorg. Het staat voor het beoordelen van de urgentie van de hulpvraag, dat wil zeggen dat de triagist bepaalt met hoeveel spoed een patiënt onderzocht en behandeld moet worden. Vervolgens bepaalt de triagist de wijze waarop de hulpvraag het beste kan worden beantwoord en door wie die patiënt gezien moet worden.

goede probleemverkenning en de mogelijkheden voor een maatwerkoplossing. Voor een maatwerksessie wordt het 'hele systeem' uitgenodigd opdat alle relevante expertise en perspectieven op het onderwerp van de casus aanwezig zijn.

Tijdens een UWV-maatwerksessie zijn er drie aanwezige rollen. Er is de indiener van de casus (de eigenaar), de procesbegeleider (de medewerker van de Maatwerkplaats) en er zijn de overige betrokken collega's (het hele systeem in de kamer). De sessies bestaan uit vaste onderdelen. Zo start de indiener met het toelichten van het probleem. Vervolgens verkennen de andere collega's het probleem vanuit de drie verschillende perspectieven. Op deze manier voegen zij relevante informatie toe voor een mogelijke oplossing. In een volgende stap vat de procesbegeleider de perspectieven samen en probeert deze de aanwezigen te laten komen tot een oplossing. Als laatste maken ze afspraken over vervolgacties die voortkomen uit de sessie.

Afronding van een casus

Als een casus is behandeld via de Maatwerkplaats dan moet er een afhandelingsformulier worden ingevuld. In dit formulier wordt informatie gevraagd over zaken zoals de start- en einddatum, een beschrijving van het probleem en de wijze waarop de casus is aangepakt, (zie voor meer informatie hoofdstuk 6). Soms vult de indiener het formulier in en soms de betrokkene van de Maatwerkplaats. De informatie uit deze formulieren wordt door de landelijke Maatwerkplaats vervolgens in het registratiebestand gezet. Zowel het afhandelingsformulier als het registratiebestand hebben gedurende de pilot veranderingen ondergaan, zowel als reactie op de vragen van de onderzoekers (bijvoorbeeld informatie over de aard van de knelpunten) als op basis van tussentijdse bevindingen van het onderzoek of ervaringen in de praktijk (bijvoorbeeld een categorisering zodat er makkelijker gezocht kon worden in het overzicht).

4.2. Aanmelden van casuïstiek bij de Maatwerkplaats

Deze paragraaf brengt in beeld wie de casuïstiek bij de Maatwerkplaats indienen, wat de bevorderende en belemmerende factoren zijn voor het indienen van een casus, de verwachtingen die medewerkers hebben op het moment dat ze een casus indienen, de triage die plaatsvindt en of de indiener daadwerkelijk eigenaar blijft, zoals de principes van de Maatwerkplaats voorschrijven.

Wie meldt casuïstiek aan?

De ingebrachte casussen bij de Maatwerkplaats zijn aangemeld door een grote diversiteit van medewerkers binnen UWV én erbuiten. Deze constatering bevestigt een van de leidende principes van de Maatwerkplaats, namelijk het 'geen-verkeerde-deur'-principe. Er komt casuïstiek vanuit alle arbeidsmarktregio's, vanuit alle organisatieonderdelen en vanuit een grote diversiteit aan functies. Zo hebben alle 35 arbeidsmarktregio's minimaal één casus ingebracht (met een maximum van 30 casussen). De verschillen tussen regio's zeggen nog niet veel over de behoefte aan de Maatwerkplaats of de motivatie om maatwerk te bieden.²³ De huidige aantallen zijn meer indicatief voor de bestaansduur en bekendheid van de corresponderende regionale Maatwerkplaats. Zo zien we dat de arbeidsmarktregio's Utrecht en Apeldoorn relatief veel casuïstiek hebben ingebracht (n=22 en 20). Dit zijn ook precies de locaties waar de regionale Maatwerkplaats vroeg is opgericht en inmiddels goed bekend is.

De indieners komen uit verschillende organisatieonderdelen van UWV (zie tabel 4.1). Van alle casuïstiek heeft het organisatieonderdeel Werkbedrijf bijna de helft ingebracht; het is hiermee het UWV-organisatieonderdeel dat verreweg het meeste aanmeldt. Hierop volgen de andere grote organisatieonderdelen Sociaal Medische Zaken, Uitkeren en Klant en Service. De overige (kleinere) UWV-organisatieonderdelen hebben wel casussen aangemeld bij de Maatwerkplaats, maar veel minder (soms afgerond 0%). De casuïstiek wordt ook vanuit vele functies bij de Maatwerkplaats ingediend. In de geregistreerde casussen vinden we een totaal van 68 verschillende functies die een of meerdere casussen hebben aangemeld. Twee functies zijn verantwoordelijk voor een behoorlijk deel van het totaal. Dit zijn arbeidsdeskundigen (21%)²⁴ en adviseurs werk (20%). De functie van klachtenambassadeur volgt met 4% van het totaal. Alle overige functies hebben slechts een (zeer) klein aandeel.

De Maatwerkplaats krijgt ook van buiten UWV casuïstiek aangedragen. 14% van alle casuïstiek komt van organisaties of personen buiten UWV (zie tabel 4.1). De grootste inbrenger is het ministerie van SZW, dat verantwoordelijk is voor 8% van de totale inbreng. We zien zelfs dat cliënten of hun vertegenwoordigers (zoals de Centrale Cliëntenraad of een moeder van een cliënt) soms een casus inbrengen. Dit laat zien dat het principe van 'geen verkeerde deur' ook in de praktijk beleefd en benut wordt.

'Ik werd benaderd door een collega, die het weer van een collega had, die in de privésfeer iemand was tegengekomen met dit probleem en zich daarover heeft ontfemd. Door de kinderopvangtoeslagaffaire is er binnen het ministerie [van SZW] meer discussie over casuïstiek. [...] Ik had al contact met een van de coördinatoren van de UWV Maatwerkplaats, dus het was voor mij makkelijk om deze casus daar in te brengen.'

²³ Om deze reden hebben we hiervan ook geen tabel opgenomen.

²⁴ Deze arbeidsdeskundigen werken in driekwart van de gevallen bij het Werkbedrijf.

Tabel 4.1 Inbrengers van casuïstiek bij de Maatwerkplaats naar organisatie(onderdeel) (n=377)

Organisatie(onderdeel)	Afgerond percentage
Binnen UWV	86 %
Werkbedrijf	46 %
Sociaal Medische Zaken	13 %
Uitkeren	10 %
Klant en Service	9 %
Bezwaar en Beroep	2 %
Handhaving	2 %
Bestuurszaken	2 %
Strategie, Beleid en Kenniscentrum	1 %
Gegevensdiensten	1 %
Facilitair Bedrijf	0 %
Buiten UWV	14 %
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	8 %
Belastingdienst	1 %
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	0 %
Cliënt of cliëntvertegenwoordiger	1 %
Overig extern (niet gespecificeerd)	4 %
Totaal	100 %

Bevorderende factoren om aan te melden

Er zijn diverse factoren die medewerkers stimuleren en faciliteren om een casus in te dienen bij de Maatwerkplaats, waaronder:

- breed cliëntbeeld en persoonlijk contact;
- bevlogenheid medewerker;
- bekendheid met de Maatwerkplaats.

Breed cliëntbeeld en persoonlijk contact

UWV-professionals die direct contact met iemand hebben en zich daardoor een volledig beeld (kunnen) vormen van de cliënt(situatie) lijken vaker casuïstiek bij de Maatwerkplaats in te dienen. De cliënt(situatie) betreft niet alleen de relatie met UWV, maar ook die met andere organisaties, het algeheel functioneren of welbevinden van een persoon. Dat volledige beeld, en niet slechts dat van een of enkele aspecten van de cliënt, is afhankelijk van de aard van de werkzaamheden van medewerkers. Sommige functies brengen (meer) persoonlijk interactief contact met een cliënt met zich mee dan andere. Medewerkers met deze werkzaamheden hebben ook meer gelegenheid om zo'n volledig beeld te vormen. Hetzelfde geldt voor functies waarin meer tijd aanwezig is (of men flexibeler met de bestede tijd om kan gaan) en men over meerdere (geautomatiseerde) informatiebronnen beschikt. Naarmate het beeld van de cliëntsituatie completer is, hoe gemakkelijker een medewerker kan constateren dat iets niet uitpakt zoals zou moeten.

Medewerkers in functies waarbij de focus ligt op een specifiek onderdeel van de cliëntsituatie (en minder op de bredere context) hebben dus minder kans om professionele buikpijn te ontwikkelen. Vanuit een meer eendimensionaal perspectief van de functie kan de medewerker dan minder gemakkelijk overzien wat de uitwerking kan zijn op de volledige cliëntsituatie.

'Bij ons is er weinig regulier maatwerk. Wetgeving bepaalt wat er uit de rekensom rolt: wel of geen recht op een uitkering en hoeveel. We zien wel veel uitkeringscasussen met betrekking tot terugvorderingen. Bijvoorbeeld cliënten die zelfstandige werden en jaarstukken niet opstuurden. Dan kunnen wij de beoordeling niet doen en dan krijgt iemand een terugvordering. Bij het Werkbedrijf zit dan iemand die daar achteraan is gegaan. Zij zat daarmee in de knoop. Wij kunnen geen rekening houden met de medische achtergrond. En dat mogen we ook niet. Uiteindelijk zit er een heel verhaal achter, maar dat weten wij gewoon niet [...].'

'De cliënt kwam bij mij onder de aandacht omdat ik zijn WIA-uitkering beoordeelde. UWV had de uitkering op voorschot betaald en het bleek dat de cliënt te laat had doorgegeven dat hij inkomsten had. Er was een maand te veel aan uitkering uitbetaald waardoor een vordering van ongeveer € 1.800 ontstond. De werkprocedure schrijft dan voor om de cliënt te bellen en een betalingsregeling af te spreken. Ter voorbereiding op het gesprek kwam ik erachter dat er al een vordering van € 50.000 liep vanuit de Ziektewet. Het gesprek was vervolgens emotioneel, omdat dit bedrag daar nog eens bij kwam. De cliënt had al veel schulden, ook bij de Belastingdienst, en moest zijn huis waarschijnlijk verkopen. Toen ik dieper in het dossier ging kijken, zag ik dat de werkgever bij de WIA-aanvraag een te hoog dagloon had doorgegeven, waardoor twee jaar lang te veel Ziektewet-uitkering is uitbetaald. Dat is teruggekoppeld aan de Ziektewet-collega's, waarna de terugvordering van € 50.000 ontstond. Die

collega's zien niet wat iemand in het verleden heeft gedaan – weten dus niet of er sprake is van een laagbetaalde functie – en omdat er geen controle van de polisgegevens wordt gedaan, gaan ze uit van de informatie van de werkgevers.'

Bevlogenheid medewerker

De andere belangrijke factor om casuïstiek bij de Maatwerkplaats in te dienen is de bevlogenheid van medewerkers: ze hebben een sterke intrinsieke motivatie om maatwerk te leveren. Tijdens de interviews in het onderzoek hebben we alleen gesproken met aanmelders. Dit betekent dat we geen uitspraken kunnen doen over werknemers die niet aanmelden. Desalniettemin valt het op dat alle inbrengers bevlogen zijn in hun werk, een sterke drive kennen om het 'goede voor de cliënt' te doen en bereid zijn hiervoor extra stappen te ondernemen. Hoewel tijd altijd in werk een rol speelt, vinden zij dit minder belangrijk dan het juiste te doen. We zien dat zij bereid zijn om naast hun andere werkzaamheden dit erbij te doen, desnoods in eigen tijd. De drive om het goede te doen voor de cliënt wordt versterkt in situaties waarbij de cliënt wordt benadeeld door de fout van een ander (zoals werkgevers, UWV of andere overheden) en de professional echt ervaart dat er bij de cliënt sprake is van onrechtvaardigheid.

'Ik ben intrinsiek gemotiveerd om de cliënt het juiste te bieden zodat deze kan participeren in de maatschappij. Ik sta voor de missie en visie van UWV en vind de (beleids)regels om hier invulling aan te geven van minder belang. Rechtvaardigheid en moreel belang zijn belangrijke componenten in mijn werk en handelen. Het menselijk belang en de kwaliteit van leven zijn dus primair. Het organisatorisch belang voor UWV is secundair, maar natuurlijk hoop je wel ook hier een goede uitkomst op te krijgen (bijvoorbeeld het verminderen van uitkeringslasten).'

'We zoeken naar oplossingen die met onze burgers te maken hebben. Dat is onze opdracht. Zo heb ik altijd in mijn werk gezeten. Door te kijken naar 'als wij iets niet kunnen bieden, zijn er dan nog andere mogelijkheden?' Dus niet alleen strikt nee verkopen.'

'Ik zie het echt als mijn taak om dit soort problemen op te lossen: Dingen die scheef gaan daar houd ik niet van. Schrijnende zaken, die moet je zo snel mogelijk opgelost krijgen. Anders komen mensen echt in de problemen'.

De medewerkers geven aan dat ze deze drive om het goede te doen voor de cliënt, vanuit een menselijke maat, niet overal bij hun collega's terugzien. Mensen ervaren dat er bij sommige collega's of organisatieonderdelen minder een cultuur is waarin (specifiek) maatwerk leveren normaal is. In dit onderzoek hebben we deze (vaker) gedeelde ervaringen niet kunnen toetsen.

Bekendheid met en gezag en laagdrempeligheid van de Maatwerkplaats

De Maatwerkplaatsen faciliteren het aanmelden van casuïstiek doordat casuïstiek centraal, laagdrempelig en veilig kan worden aangemeld en professionals ook meerwaarde verwachten van de Maatwerkplaats.

De status van de Maatwerkplaats binnen en buiten UWV is ook een bevorderende factor. De Maatwerkplaatsen zelf geven aan dat zij geen machtspositie of beslissingsbevoegdheid hebben, maar slechts een faciliterende rol innemen. Onder de geïnterviewde medewerkers kwam meermaals naar voren dat zij (onterecht) het beeld van beslisbevoegdheid aan de Maatwerkplaats toeschreven. In plaats van feitelijke macht, kan de status van de Maatwerkplaats het meest passend worden omschreven als gezaghebbend.

'Nadat iemand van de Maatwerkplaats contact met mij had opgenomen, heb ik gebeld met een administratieve afdeling om het probleem op te lossen. Ik heb hiervoor geen bewijsmateriaal van de Maatwerkplaats ontvangen, maar ik heb dit op titel/autoriteit van de Maatwerkplaats gedaan en kunnen regelen'.

Als gezaghebbend gremium is de Maatwerkplaats een aantrekkelijke plek om een casus in te dienen. De casus wordt namelijk niet ingebracht bij een anonieme en onbekende plek, maar bij één met gewicht. Dat gewicht wordt mede benadrukt door de aandacht voor de Maatwerkplaatsen binnen UWV en in de media en tastbare resultaten die zij inmiddels hebben geboekt. Voor medewerkers met professionele buikpijn die geen opties meer zien in de reguliere werkwijze kan de Maatwerkplaats aanvoelen als een optie waarmee daadwerkelijk ruimte kan worden gecreëerd en ze verder worden geholpen.

Doordat (formeel) geen toestemming van een leidinggevende nodig is om een casus in te dienen bij de Maatwerkplaats is het ook een veilige manier van sparren over onderwerpen waarmee professionals worstelen. Het is hiermee een gevoelsmatige veiligere manier om de (machts)verhoudingen binnen het reguliere werk meer buiten spel te zetten. Iets doen of bespreekbaar maken over een casus waarvan de medewerker inschat dat de oplossing gevoelig ligt bij het management is lastiger als individu dan via het collectief van een faciliterende en gezaghebbende Maatwerkplaats.

Het principe van 'geen verkeerde deur' voorziet in een behoefte. Binnen UWV zijn er meerdere initiatieven om signalen te geven over knelpunten en om te verkennen of een alternatieve oplossing mogelijk is. De Maatwerkplaats is er een van en momenteel waarschijnlijk de meest bekende.²⁵ Vanuit UWV-medewerkers krijgen we terug dat er een gebrek is

²⁵ Daarbuiten zijn er andere initiatieven die we tijdens het onderzoek zijn tegen gekomen, bijvoorbeeld de Murphy-knop, helpdesk 4, de ombudsman, team schuldhulpverlening en het kernteam Bezwaar en Beroep. Deze lijst is niet uitputtend.

aan overzicht van (en regie op) de verschillende maatwerkinitiatieven. Bijna niemand is bekend met wat er allemaal mogelijk is, of bij wie ze waarvoor moeten zijn. Omdat bij de Maatwerkplaats in principe alles gemeld kan worden, worden professionals niet geremd door een eerste stap waarbij ze moeten uitzoeken waarvoor ze bij wie moeten zijn.

'Doordat we veel persaandacht hebben gekregen en op intranet staan, weten collega's ons te vinden met vragen. Dankzij de pers weten ook cliënten of vertegenwoordigers van cliënten de Maatwerkplaats te vinden'.

'Je komt binnen bij de Maatwerkplaats, maar dat kan ook via het ministerie, via LinkedIn, of andere kanalen. Belangrijk is dat je niet van het kastje naar de muur wordt gestuurd'.

'Ik ben niet bekend met andere maatwerkinitiatieven. Er is namelijk zo veel binnen UWV dat het niet makkelijk is om hier allemaal zicht op te hebben of de tijd om dit uit te zoeken.'

Het valt op dat de Maatwerkplaats al tijdens de pilotperiode, waarin ook beperkte tijd en middelen beschikbaar waren om aan de eigen bekendheid te werken, zo'n breed bereik heeft gerealiseerd. Naast de aandacht voor maatwerk in het maatschappelijk debat en in toenemende mate vanuit de UWV-top, kan het laagdrempelige en centrale karakter van de Maatwerkplaats daarbij bevorderend zijn geweest.

Belemmerende factoren om aan te melden

Er zijn vier hoofdbelemmeringen om als medewerker met professionele buikpijn een casus in te dienen bij de Maatwerkplaats. Dit zijn:

- de ervaren tijd en ruimte;
- de steun van het management;
- de inschatting of er succes te behalen is via de Maatwerkplaats;
- de ervaren veiligheid.

Ervaren tijd en ruimte

Het bieden van maatwerk kost tijd en vraagt vakmanschap. Dat geldt ook voor het behandelen van een casus bij de Maatwerkplaats. Zeker omdat de Maatwerkplaats ook het principe hanteert dat 'de inbrenger eigenaar blijft', hetgeen ook als drempel om in te dienen kan worden ervaren. Er zit een spanningsveld op de werklust en de te investeren tijd. Medewerkers die een grote werkdruk ervaren om hun reguliere werk af te krijgen, kunnen vaker de afweging maken om een casus niet in te brengen, ondanks professionele buikpijn.

Het indienen van een casus bij de Maatwerkplaats betekent voor medewerkers afwijken van hun reguliere werkzaamheden. Iets nieuws of anders doen vergt tijdelijk meer inspanning dan onveranderd werkzaamheden blijven voortzetten. Inmiddels is er al veel aandacht voor het doenvermogen van de burger in relatie tot de overheid, met name door het rapport Weten is nog geen doen.²⁶ Doenvermogen speelt evengoed een rol bij UWV-professionals zelf.

'Er is in onze regio een enorme werkdruk bij meerdere divisies. Daardoor ontstaan er enerzijds problemen zoals lange wachttijden, anderzijds worden er minder casussen ingebracht bij de Maatwerkplaats omdat: (1) medewerkers de tijd niet hebben om überhaupt na te denken wat ze ergens van vinden of langer over een beslissing kunnen nadenken ten aanzien van een burger; en (2) medewerkers de tijd niet hebben om zelf de tijd aan zo'n casus te besteden die nodig is bij de Maatwerkplaats. Ze worden immers geacht om de casus te blijven trekken en dat is iets wat naast hun eigen andere werk erbij komt. We merken dat het feit dat de inbrenger eigenaar blijft wel een hobbel is voor sommigen om een casus in te brengen.'

'Tijd en caseload spelen altijd een rol. Bij geen tijd of een te hoge caseload blijf je meer in de standaardprocessen zitten en beleef je veel minder de mogelijkheid om hiervan af te wijken. Dus bij een hoge caseload of weinig tijd wordt de stap naar een Maatwerkplaats, of maatwerk in het algemeen, groter.'

Steun van het management

De steun van het management is een ander belangrijke factor, die al in hoofdstuk 3 aan de orde is geweest. Bij afwezigheid van steun vanuit het management is de kans kleiner dat een medewerker besluit een casus in te brengen bij de Maatwerkplaats.

Inschatting van succes via de Maatwerkplaats

De derde hoofdbelemmering, die slechts in één interview expliciet door een medewerker werd benoemd, betreft de inschatting die een medewerker met professionele buikpijn maakt of het inbrengen van een casus bij de Maatwerkplaats (en het bieden van maatwerkoplossingen) ook daadwerkelijk iets ten positieve aan de situatie van de cliënt kan veranderen.

'Een ander ding dat mij kan belemmeren om iets in te brengen is de inschatting van de kansrijkheid. Het gaat dan niet om de kansrijkheid dat afwijken van de standaardwijze kan slagen. Maar als ik inschat dat wat de cliënt wil helemaal niet voordelig is voor de cliënt (bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt) of zelfs

²⁶ WRR (2017).

schadelijk voor de cliënt kan zijn, zal ik de casus niet inbrengen bij de Maatwerkplaats, ondanks dat de cliënt wellicht een 'tussen-wal-en-schipervaring' heeft.'

Het betreft dus een inschatting van mogelijk succes tot verandering van de huidige situatie. Die inschatting hoeft niet op feitelijke informatie te zijn gebaseerd, maar kan ook het gevolg zijn van aannames. We nemen aan dat deze inschatting (bewust of onbewust) vaak een rol zal spelen bij medewerkers aangezien het onderdeel is van menselijke beslisvorming: om een situatie te kunnen veranderen is het van belang is dat je de situatie wilt en kunt veranderen. Naast de aantrekkelijkheid van het doel, speelt dus ook de haalbaarheid hiervan een belangrijke rol. De verwachting over de haalbaarheid wordt bepaald door zowel interne (bijvoorbeeld geloof in eigen kunnen) als externe aspecten (bijvoorbeeld het hebben van voldoende tijd of steun).

Ervaren veiligheid

Voor het meedoen aan de Maatwerkplaatscasus of het inbrengen van een casus is een veilige setting nodig. Mensen moeten het vertrouwen hebben van dat ze er later geen last mee krijgen. Dit vertrouwen heeft niet iedereen, zoals blijkt uit de volgende quote.

'Mensen die een casus aanmelden of deelnemen aan een sessie steken hun kop boven het maaiveld. UWV is heel goed geworden in elkaar op iets aanspreken en ter verantwoording roepen. Dit creëert bij medewerkers angst, onzekerheid of wantrouwen om aan de Maatwerkplaats mee te doen. Daardoor kiezen UWV-medewerkers er soms ook voor onder de radar blijven. Om aan zo'n veilige setting te werken hebben de regionale coördinatoren van de Maatwerkplaatsen veel geïnvesteerd in het meenemen van hun management. Maar ook het middenmanagement kan weer ter verantwoording worden geroepen door hun managers.'

De Maatwerkplaatsen (en UWV) zijn zich steeds meer bewust van de negatieve invloed van een afrekencultuur en kiezen daarom bewust voor een lerende insteek. Zo is het thema lerende organisatie een belangrijk onderwerp in de UWV Strategie 2021–2025 en zit leren in de kern van de Maatwerkplaatsactiviteiten. Zij verleggen hiermee de focus van een schuldvraagstuk naar een leervraagstuk. Het eerste biedt namelijk geen oplossing voor wat er niet goed is gegaan, terwijl je met een leerinsteek juist kijkt naar hoe je kunt voorkomen dat iets negatiefs weer voorkomt.

Verwachtingen bij aanmelden casus

Er is een variëteit in verwachtingen als mensen een casus aanmelden. Zoals eerder genoemd, bestaat soms onterecht de gedachte dat de Maatwerkplaats met een oplossing komt voor de indiener. De verwachting is dan dat de Maatwerkplaats de casus 'overneemt' en zorgt voor een goede afhandeling. Een andere onterechte verwachting is dat de Maatwerkplaats een uitspraak over een casus velt, gelijk aan de rol van een rechter. Medewerkers van de Maatwerkplaatsen stellen foute veronderstellingen bij als zij ze tegenkomen.

'In het begin was bijvoorbeeld lokaal het beeld: de Maatwerkplaats is een club knappe koppen die je probleem overnemen en oplossen.'

Andere indieners hebben een beter idee van wat de rol van de Maatwerkplaats is en zijn bekend met (enkele van) de principes. Buiten de algemene verwachting een rijker beeld te krijgen door vanuit verschillende perspectieven naar een casus te kijken met alle betrokkenen, kan de verwachting ook erg specifiek zijn. Soms hebben professionals al een zelfbedachte of reeds geïmplementeerde oplossing en zoeken zij vooral een vorm van bevestiging dat zij dan juist handelen. Anderen ervaren onduidelijkheid op het gebied van (juridische) grenzen. Zij verwachten dan dat het indienen van een casus bij de Maatwerkplaats helpt om meer duidelijkheid te krijgen. Dit kan op alle niveaus betrekking hebben zoals het interpreteren van wetgeving of beleid naar handelingsperspectief in de praktijk, of dat van het eigen handelen ('doe ik het goed?').

Soms komt het ook voor dat UWV-medewerkers een casus indienen om de problematiek voor een solveonderwerp te agenderen. Zij zijn zich dan al vaak bewust dat er over dat onderwerp meerdere casussen lopen en dat deze bekend zijn bij de Maatwerkplaats of elders in UWV. Het komt ook voor dat medewerkers er niet mee bekend zijn dat er al solveactiviteiten vanuit de Maatwerkplaats lopen; de aangedragen casuïstiek werkt dan aanvullend.

Triage

Het geen-verkeerde-deurprincipe betekent dat mensen ook casuïstiek kunnen indienen die eigenlijk niet past bij het centrale doel van de Maatwerkplaats. De Maatwerkplaats kan dan besluiten om de casus niet in behandeling te nemen, oftewel triage toepassen. Het kan bijvoorbeeld gaan om iets waarbij snel blijkt dat het met regulier maatwerk goed op te lossen is, bijvoorbeeld wanneer duidelijk is dat het de UWV-medewerker ontbrak aan specifieke informatie of kennis.

'We passen screening of triage toe, want we willen geen afvoerputje zijn. Maar toch merken we nu dat medewerkers geneigd zijn om ook met relatief eenvoudige vragen naar ons toe te komen. Vragen die meer bij een vraagbaaktaak zouden horen. Deze casussen registreren we niet, maar lossen we wel op door te verwijzen naar het juiste punt.'

Soms brengen mensen casussen in waar geen professionele buikpijn bij komt kijken, maar slechts een verduidelijkingsvraag.

'De Maatwerkplaats kwam al snel tot de conclusie dat er van professionele buikpijn bij mij geen sprake was, maar dat ik meer zocht naar richtlijnen hoe om te gaan met te late aanvragen. De casus is wel besproken in het wekelijks overleg van de Maatwerkplaats. Hier werd geconcludeerd dat dit niet een casus voor de Maatwerkplaats was.'

Onder de geregistreerde casuïstiek zijn er enkele waarbij men na overweging heeft besloten ze niet in de Maatwerkplaats te brengen. Echter veel van wat er binnen komt én ongeschikt blijkt wordt nergens bijgehouden (zie hoofdstuk 6). Dit is natuurlijk niet direct een taak van de Maatwerkplaats, die in deze situatie mensen goed tracht door te verwijzen. Het kan echter wel heel nuttig zijn om beter te weten hoeveel en welke casussen zich aandienen, ondanks dat ze geen echte maatwerkcasus betreffen. Enerzijds omdat er tijd gaat zitten in de juiste doorverwijzing van deze medewerkers. Anderzijds omdat er mogelijk rode draden te destilleren zijn uit de afgewezen casuïstiek die kunnen helpen om verbetering aan te brengen op het gebied van vakmanschap en informatievoorziening.

Inbrenger-blijft-eigenaarprincipe niet altijd haalbaar

De Maatwerkplaats heeft als uitgangspunt dat de inbrenger van een casus ook de eigenaar blijft en dus verantwoordelijk is voor (de uitvoering van) eventuele oplossingen. Dit werkt goed voor UWV-professionals met een caseload (of teamload), die een vast contactpersoon zijn voor de cliënt. Het geen-verkeerde-deurprincipe levert echter soms problemen op voor het inbrenger-blijft-eigenaarprincipe. Een deel van de indieners hebben simpelweg geen caseload of cliëntcontact als onderdeel van hun werkzaamheden.²⁷ Tot slot kan het soms lastig zijn een eigenaar te vinden wanneer de cliënt geen lopend uitkeringsrecht meer heeft bij UWV.

In de beginfase hadden medewerkers van de Maatwerkplaats de neiging om dergelijke casussen zelf op zich te nemen. Inmiddels gebeurt dat steeds minder en proberen zij een logische eigenaar te vinden voor de casus. Dat eigenaarschap zoeken zij dan bij een of meerdere UWV-medewerkers. Als het niet lukt om een eigenaar te vinden, dan blijft de Maatwerkplaats eigenaar. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een casus waarbij het knelpunt vooral bij externe partijen ligt, die van invloed zijn op de cliëntsituatie.

Verder gebeurt het met enige regelmaat dat de persoon die professionele buikpijn krijgt niet de 'directe oorzaak' is van het ervaren probleem. Er is dan bijvoorbeeld een besluit genomen of iets gaat niet goed vanuit de observerende persoon (binnen of buiten UWV), terwijl de aanleiding daarvan bij een ander organisatieonderdeel of persoon ligt.

'Casuïstiek voor de Maatwerkplaats komt via allerlei routes bij ons terecht. Doordat we veel persaandacht hebben gekregen en op intranet staan, weten collega's ons te vinden met vragen. Dankzij de pers weten ook cliënten of vertegenwoordigers van cliënten van de Maatwerkplaats. Zo komen via die route ook casussen bij ons terecht. Zo ontstaat regelmatig de situatie dat de UWV-professional met het cliëntcontact niet zelf de casusinbrenger is. Dat geeft wel een bijzondere dynamiek, dan kan het bedreigend voelen voor de UWV-medewerker ('Heb ik het soms niet goed gedaan?').'

De geïnterviewde medewerkers van de Maatwerkplaats vinden het belangrijk dat ook in dit soort situaties de inbrenger eigenaar blijft, omdat het allerlei gunstige effecten heeft. Zo voorkomt het dat een persoon een casus inbrengt enkel om ervan af te geraken. En de inbrenger leert van de casus: gedurende het proces ervaart men vaak dat het niet gaat om op de stoel van de ander te zitten of een ander ter verantwoording te roepen. Het gaat vooral over het gezamenlijk vinden van een oplossing voor de ervaren nare situatie.

4.3. Inhoud en aard van fixproblematiek

Hoewel er een grote diversiteit aan casuïstiek wordt ingebracht bij de Maatwerkplaats, richt de meeste casuïstiek zich op financiële problematiek (met name inkomensverlies) en re-integratieondersteuning. Daarbinnen spelen fouten van anderen (niet van de cliënt) regelmatig (mede) een rol. We zien relatief weinig casuïstiek op het gebied van sociaal-medische beoordelingen.

Financiële problematiek zorgt voor meeste buikpijn

Het merendeel (60%) van de afgehandelde casuïstiek richt zich op financiële problematiek. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om knellende financiële situaties voor burgers door het afwijzen van een uitkering, de vastgestelde hoogte van de uitkering, de verrekening van voorschotten, boetes of bonussen. Veel mensen hebben door hun kwetsbare (financiële) positie weinig draagkracht om terugvorderingen of boetes te betalen en kunnen hierdoor in de schulden belanden. Het hebben van schulden leidt weer tot extra (gedrags)problematiek en stress, die de financiële situatie kan verslechteren en kansen op re-integratie kan verkleinen.

'De cliënt acht zichzelf ziek, maar UWV acht de cliënt in staat tot werk. Omdat zij zich niet beschikbaar stelt voor werk, kan zij geen aanspraak maken op een WW-uitkering. Via een klachtenambassadeur is het wel gelukt om een voorschot te krijgen op de Ziektewet. Aangezien ze in staat wordt geacht om te werken, is dit ongegrond verklaard. De cliënt moet dit voorschot dus terugbetalen. Dit is lastig omdat de cliënt nauwelijks geld heeft en inmiddels leeft van een bijstandsuitkering.'

²⁷ Dit geldt bijvoorbeeld voor casussen waarbij de inbrenger van buiten UWV komt. Binnen UWV hebben medewerkers van organisatieonderdelen Bestuurszaken, Gegevensdiensten of Strategie, Beleid en Kenniscentrum geen cliëntcontact. Medewerkers van Klant en Service hebben juist veel contact, maar geen case- of teamload.

'Cliënt heeft een bonus van € 200 bruto ontvangen van zijn werkgever. Deze bonus is opgevoerd onder het socialeverzekeringsloon en om deze reden gekort op zijn WAO-uitkering. Doordat er € 200 bruto meer is 'verdiend' komt cliënt in een andere loonklasse, waardoor hij in plaats van een bonus een terugvordering heeft ontvangen. De bruto terugvordering is hoger dan de bruto bonus.'

'In deze casus vormden schulden, boetes en vorderingen van UWV een belangrijke belemmering om weer aan de maatschappij deel te kunnen nemen'

'De cliënt met een WW-uitkering en schulden mag niet bijverdienen, maar geeft aan krap bij kas te zitten en amper de vaste lasten te kunnen betalen.'

Passende ondersteuning om te komen tot (duurzame) arbeidsparticipatie

Naast financiële problematiek spelen de meeste afgehandelde casussen (27%) zich af rondom dienstverlening die mensen nodig hebben bij het realiseren van duurzame arbeidsparticipatie zoals re-integratieondersteuning of opleidingen. De buikpijn raakt dan vaak aan besluiten of handelen van UWV dat haaks lijkt te staan op de bedoeling van wetgeving en de maatschappelijke opdracht van UWV om mensen (duurzaam) te laten participeren in werk. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over het toekennen van voorzieningen om re-integratie mogelijk te maken. Er zijn regelmatig grensgevallen waarbij lichte afwijkingen van de regels of processen (zoals het net te laat aanvragen van een voorziening) leiden tot het missen van kansen voor het stimuleren van de arbeidsparticipatie en uitkeringsonafhankelijkheid. Hierbij zien we af en toe ook casuïstiek die via werkgevers binnenkomt over het toekennen van voorzieningen (en daaraan gerelateerde financiële risico's).

'De cliënt is werkloos en heeft eerder met ondersteuning van een jobcoach gewerkt. Zijn oude werkgever wil hem nu weer aannemen, maar vanwege de onzekere economie (Covid) krijgt hij een contract voor vier maanden. Daardoor komt cliënt niet meer in aanmerking voor een jobcoach, daar is een contract van zes maanden voor nodig. Tegen de tijd dat UWV via de Maatwerkplaats heeft geregeld dat hij toch een jobcoach kan krijgen, is de cliënt alweer ontslagen.'

'Werkgever begrijpt niet waarom er geen no-riskpolis²⁸ is voor sollicitanten met een Ziektewet-uitkering. Hij twijfelt nu of hij de cliënt, die nu een Ziektewet-uitkering heeft, wel een contract moet aanbieden. Er is immers toch sprake van beperkingen en daarmee voor hem, als werkgever een verhoogd risico op uitval? Deze persoon is ook al eerder uitgevallen.'

Regelmatig zien we casussen waarbij de inkoop van re-integratietrajecten lastig of onmogelijk is voor mensen die niet naadloos in het systeem passen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om WW-gerechtigden met een beperking waarvoor geen re-integratietrajecten kunnen worden ingekocht, terwijl zij daar wel behoefte aan hebben. Daarnaast gaat het voor een aanzienlijk deel om mensen met een IVA-uitkering (Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten) of een Wajong-DGA-status²⁹ (duurzaam geen arbeidsvermogen) waarbij in de regelgeving is vastgelegd dat zij geen re-integratieondersteuning kunnen krijgen, omdat de verwachting is dat zij geen (duurzaam) benutbare arbeidsmogelijkheden hebben. In de praktijk blijkt dit niet zo zwart-wit: cliënten zien soms toch (al dan niet tijdelijk) mogelijkheden om te werken. Het systeem is echter niet goed ingericht op veranderende of wisselende belastbaarheid van cliënten. UWV kan vaak niet flexibel inspelen op veranderingen in de situatie, bijvoorbeeld door wachttijden voor een herbeoordeling. Bovendien willen mensen liever eerst proberen of het lukt om werk te vinden en dat werk enige tijd vol te houden, voordat ze zich laten herkeuren. Hierdoor gaan kansen op werk verloren. Voor dit type casuïstiek, die voor meer cliënten geldt, is inmiddels een structurelere oplossing gevonden: een zogenaamde solve (zie hoofdstuk 5). Inmiddels gedooft het ministerie het als UWV in deze situaties toch re-integratiedienstverlening inzet.

'Een cliënt met een IVA-uitkering heeft de wens om te werken, maar heeft daar ondersteuning bij nodig. In de wet staat dat mensen met een IVA-uitkering geen recht hebben op re-integratieondersteuning. Het idee is dat mensen met IVA die willen werken zich eerst laten herkeuren en daarna recht krijgen op re-integratiedienstverlening als blijkt dat ze inderdaad weer arbeidsvermogen hebben. Het is echter voor de persoon financieel zeer risicovol om zich te laten herkeuren als hij vooraf niet zeker weet of het hem inderdaad gaat lukken om werk te vinden en dat te behouden.'

'De cliënt ontvangt een WW-uitkering, maar heeft vanwege haar autisme behoefte aan meer re-integratieondersteuning om tot duurzame arbeidsparticipatie te komen dan vanuit de WW geboden kan worden. Doordat zij diverse jaren in haar eigen inkomen heeft voorzien, haar autisme pas laat is gediagnostiseerd en bij eerdere beoordelingen onbelicht is gebleven, is zij niet in een arbeidsongeschiktheidsregeling terechtgekomen, die wel de gewenste de ondersteuning zou kunnen bieden.'

In de overige gevallen spelen er bijvoorbeeld knelpunten rondom scholing (8%) of de manier waarop cliënten bejegend of ondersteund zijn (6%). Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het niet kunnen inkopen van scholing bij (nog)

²⁸ De no-riskpolis is een regeling waar werkgevers gebruik van kunnen maken als zij een werknemer met een arbeidsbeperking of ziekte in dienst nemen. Het betekent dat de werkgever een Ziektewet-uitkering voor de werknemer kan krijgen als hij ziek wordt in loondienst, geen hogere premie hoeft te betalen voor de Ziektewet en geen hogere premie hoeft te betalen als de werknemer in de WGA komt.

²⁹ Deze status wordt door een verzekeringsarts vastgesteld. Wajong-gerechtigden met deze status hebben andere rechten en plichten dan Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen.

niet-gecontracteerde bedrijven, of het (net) niet kunnen voldoen aan voorwaarden die worden gesteld vanuit interne UWV-procedures.

'De cliënt met een Ziektewet-uitkering kan, wanneer zij enige nascholing volgt, haar accreditatiepunten behalen om terug te keren in haar oude beroep als bekkenfysiotherapeute. Zij heeft zelf geen financiële ruimte om deze opleiding te betalen. Er zijn echter geen gecontracteerde partijen die deze opleiding aanbieden.'

'De cliënt heeft, met ondersteuning van een UWV-studiecoach, haar eerste jaar van een hbo-studie afgerond. De afspraak was dat UWV haar tweede studiejaar zou vergoeden na succesvol afronden van het eerste jaar. Dit blijkt nu niet te lukken. UWV heeft een offerte nodig om te kunnen betalen, maar de opleider kan alleen maar facturen sturen.'

'De cliënt is met een scholingsvoucher aan een opleiding begonnen. Omdat hij zijn scholingsbewijs niet heeft ingeleverd, wordt het bedrag van de voucher teruggevorderd. Uit de administratie komt naar voren dat de cliënt vaker te laat is met zaken aanleveren, met alle gevolgen van dien. De cliënt geeft aan UWV-post te hebben laten liggen omdat het hem allemaal te veel was. Het lukt ook niet om de benodigde informatie te mailen. Uiteindelijk mag hij de bestanden appen en wordt de vordering teruggedraaid.'

Fout van ander dan de cliënt

Regelmatig spelen andere partijen dan de cliënt (UWV, werkgever, andere overheidsinstantie) een rol bij het ontstaan van (financiële) problematiek. Bijvoorbeeld door fouten of onduidelijke communicatie. De aard van het socialezekerheidsstelsel (zoals het werken met voorschotten, complexiteit van regelgeving of de combinatie van regelingen waar sommige mensen mee te maken hebben) ligt regelmatig aan de basis van de gemaakte fouten.

Bij de casussen waar uit de registratiegegevens duidelijk het probleem naar voren komt (n=169), wordt bij zo'n 15% melding gemaakt dat de situatie is ontstaan (mede) door een fout van UWV. Het gaat dan bijvoorbeeld om te late beslissingen of beoordelingen, onjuiste berekeningen, niet goed verwerken van informatie of slechte communicatie:

'We zien veel boetes bij de WIA en Toeslagenwet voorbijkomen. Mensen hadden het moeten weten, maar het blijkt dan dat zij onze brieven niet begrepen.'

*'De cliënt komt op gesprek en meldt dat ze een grote terugvordering heeft die ze niet kan betalen. De cliënt heeft bezwaar gemaakt tegen de terugvordering. In het gesprek blijkt dat de terugvordering ontstaan is door een te late beoordeling WIA. Dat is niet haar schuld, maar dat ligt bij UWV.'*³⁰

'De cliënt heeft een Wajong-uitkering en ging samenwonen. Er was haar verteld dat dit geen consequenties had voor de uitkering. Hoewel dit klopt, had het samenwonen wel invloed op de toeslag op de uitkering. Uiteindelijk ontstond er bij de cliënt een schuld van € 10.000. De cliënt wilde af van de schuld en overwoog afstand te doen van de uitkering. Arbeidsdeskundigen waren het erover eens dat de schuld de re-integratie van de cliënt in de weg stond.'

Daar waar fouten liggen bij partijen buiten UWV of als er sprake is van betrokkenheid van deze partijen, kan dit extra complicerend werken: wat zijn de verantwoordelijkheid, het mandaat en de rol van UWV?

'De cliënt werkte bij een nagelstudio en haar werkgever bleek fraude te plegen met haar gegevens. De conclusie van UWV en de Belastingdienst was dat dit een arbeidsrechtelijke kwestie betrof, aangezien het gaat om de relatie tussen werknemer en werkgever. Toch was er wel aanleiding om verder te gaan, de cliënt heeft immers een uitkering bij UWV. Een collega van Uitkeren is er toen bijgekomen. Er bleken door de werkgever opzettelijk verkeerde loongegevens in het systeem opgegeven te zijn. Omdat zij op papier dusdanig hoge inkomsten ontvangen had, had dit gevolgen voor haar uitkering waarop geminderd zou worden. Ook werden andere regelingen getroffen zoals huursubsidie en zorgtoeslag. De afdeling Uitkeren gaat uit van de gegevens die zij krijgen en berekenen en verrekenen daaruit de uitkering. Ik had het gevoel dat deze situatie veel ellende voor de cliënt ging opleveren en dat ik er zelf ook niet uit zou komen. Ik ben toen naar de Maatwerkplaats gegaan.'

Weinig casuïstiek ingebracht over sociaal-medische beoordelingen

We zien relatief weinig casuïstiek op het gebied van sociaal-medische beoordelingen. Dergelijke beoordelingen kunnen zowel impact hebben op de financiële situatie van de cliënt als op de mogelijkheden om (re-integratie)ondersteuning in te zetten, bijvoorbeeld door onenigheid over het vastgestelde arbeidsvermogen of de vertraging bij het uitvoeren van een (her)beoordeling. Het is binnen dit onderzoek niet helder geworden waarom er minder casussen rondom sociaal-medische beoordelingen zijn dan over andere onderwerpen. Dit kan met de onbekendheid van de divisie Sociaal Medische Zaken met de Maatwerkplaatsen te maken hebben, de hoge tijdsdruk (geen tijd voor de Maatwerkplaats) of de aard van het werk of de cultuur binnen de divisie (er wordt al veel maatwerk geleverd ondanks strakke juridische

³⁰ Dit soort casuïstiek leidde er mede toe dat de divisie Uitkeren de gevolgen van te late beoordelingen door een gebrek aan verzekeringsartsen de individuele cliënten niet meer aanrekent. Enkele duizenden cliënten hoefden als gevolg daarvan in 2021 (met terugwerkende kracht tot januari 2020) hun ontvangen voorschot niet terug te betalen als UWV te laat met de beoordeling was.

kaders). De inrichting van het systeem rondom arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen levert echter nog diverse knelpunten of hardheden op die voor professionele buikpijn zouden kunnen zorgen.³¹

‘De beoordelingen bij Sociaal Medische Zaken zijn naar mijn mening reeds allemaal maatwerk: per cliënt individuele beoordelingen door verzekeringsarts/arbeidsdeskundige. Het gaat veelal om al dan niet recht op een uitkering. Wettelijke kaders daarvoor zijn vrij stringent en we voeren (steeds strenger geworden) wetgeving uit. De uitkomst is regelmatig geen ‘goed nieuws’ voor cliënt en heeft een forse impact op cliënt, met name ook financieel. Daar kun je als medewerker buikpijn van hebben, maar is het daarmee een casus voor de Maatwerkplaats? [...] Ik kan niet zeggen: “Ik vind het naar en zielig, dus ik verander iets ...”’

Nadere typering van de problematiek

Om te weten waar structurele oplossingen voor grotere groepen cliënten nodig zijn en welke partij actie kan ondernemen om knelpunten te voorkomen, is het interessant om te weten wat – naast de inhoud – de aard van de problematiek is die de Maatwerkplaatsen behandelen. We kijken achtereenvolgens naar het type uitkering en het niveau van de problematiek (juridisch of uitvoering).

Buikpijn speelt zich af rond verschillende typen uitkeringen

Van de afhandelde casussen speelt de kern van het probleem zich af binnen de context van diverse typen uitkeringen. Zoals in tabel 4.2 valt te zien speelt bijna 40% van de casuïstiek zich primair af binnen de context van de WIA/WGA. Ook problematiek binnen de context van de WW (29%), Wajong (19%) en Ziektewet (12%) komen regelmatig voor. Het feit dat een probleem zich afspeelt binnen de context van een bepaalde type uitkering, betekent niet dat de oorzaak hiervan altijd in de onderliggende wet is gelegen. Zoals eerder beschreven kan het probleem ook zijn ontstaan op het niveau van het beleid of de uitvoering.

Soms wordt een probleem veroorzaakt door samenloop van meerdere uitkeringen bij een persoon, of doordat bepaalde zaken in de ene wet net iets anders zijn geregeld dan in de andere, zonder dat daar een duidelijke reden voor is. In 43 gevallen is er geregistreerd dat het probleem niet valt onder één type uitkering, maar onder twee of in een enkel geval drie typen. In tabel 4.2 is in de tweede kolom aangegeven hoe vaak een type uitkering in totaal is genoemd als (primaire of secundaire) context waarbinnen het probleem zich afspeelt. Dit betreft merendeels cliënten die meerdere typen uitkering ontvangen (samenloop). In andere gevallen zit het knelpunt erin dat er – in schijnbaar vergelijkbare situaties – in de ene wet wel vanuit de bedoeling gehandeld kan worden, maar bij de andere niet. Of dat er in twee gelijksoortige wetten een bepaalde clausule net anders is. Bijvoorbeeld of het wel of niet mogelijk is vakantiegeld uit te keren aan terminale patiënten of dat daarmee moet worden gewacht tot het reguliere moment daarvoor in mei. Of een loonkostensubsidie waar iemand vanuit de Ziektewet geen recht op heeft, terwijl hij (als hij zich een dag voor start van de baan had beter gemeld) vanuit de WW wel recht op gehad zou hebben. Dit soort verschillen zijn door professionals lastig te begrijpen en uit te leggen.

Vanuit kwalitatieve gegevens krijgen we de indruk dat samenloop van uitkeringen vaker een oorzaak zou zijn van het probleem dan blijkt uit de registraties. Dit komt doordat de op elkaar inwerkende regels het complex maken, of soms haaks op elkaar staan. Bij dit soort casussen lijkt de probleemanalyse en oplossing ook vaak complexer.

Tabel 4.2 Type uitkering waar binnen problematiek zich afspeelt

Type uitkering	Horend bij kern van het probleem (n=216)	Horend bij probleem totaal (n=259)
WIA/WGA	39%	38%
WW	29%	26%
Wajong	19%	18%
Ziektewet	12%	16%
Overig	1%	2%
Totaal	100 %	100 %

Meerderheid problemen juridisch van aard

We hebben de problemen van de afgeronde casuïstiek getracht te classificeren naar de niveaus die in hoofdstuk 2 staan beschreven:

1. Problematiek op het uitvoeringsniveau
2. Problematiek van juridische aard op:
 - het beleidsniveau
 - het wetsniveau

Deze classificatie bleek niet altijd makkelijk. Als onderzoekers hebben we, als niet-juristen, moeten uitgaan van de aangeleverde dossierinformatie zoals geregistreerd door de inbrenger of de betrokkene vanuit de Maatwerkplaats. Het is voor degene die deze informatie registreert vaak wel helder dat er ‘iets niet klopt’, maar deze persoon weet niet altijd de achterliggende oorzaak exact te duiden. Ook na behandeling in de Maatwerkplaats, inclusief een eventuele maatwerksessie, is dit voor de indiener die de gegevens voor het registratiebestand aanlevert niet altijd helder. Tijdens

³¹ Zie onder andere het Witboek hardheden in de WIA (april 2022). Petitie aan de Tweede Kamer van CNV, FNV & CVP.

het onderzoek werd dan ook duidelijk dat de scheiding tussen de niveaus in de praktijk minder hard is dan de indeling doet vermoeden. In 33 van de afgeronde casussen was het niveau van de problematiek zoals omschreven in de registratie voor ons onduidelijk. Tabel 4.3 toont de classificering voor de 217 afgeronde casussen waarbij we het niveau wel konden vaststellen.

Tabel 4.3 Niveau van de problematiek van de afgeronde casussen (n=217)

Niveau	Afgerond percentage
Uitvoering	44 %
Wet	24 %
Beleid	14 %
Wet en beleid	11 %
Wet, beleid en uitvoering	3 %
Wet en uitvoering	2 %
Beleid en uitvoering	2 %
Totaal	100 %

De problematiek van de casussen speelt zich in bijna de helft van de gevallen (49%) af binnen enkel de juridische context: de knelpunten liggen besloten in de wet (24%), het beleid (14%) of in een combinatie van beide (11%). In iets minder dan de helft van de gevallen speelt de problematiek zich enkel op het uitvoeringsniveau af (44%).

Dat de scheidslijn tussen de niveaus niet altijd gemakkelijk kan worden getrokken, komt ook naar voren uit de samenloop van verschillende niveaus. Hier is in 18% sprake van. In de meeste gevallen betreft dit samenloop van juridische problematiek op wets- en beleidsniveau (11%). In de andere 5% gaat het om een combinatie van juridische en uitvoeringsproblematiek.

Voorbeelden van combinatie van niveaus:

‘Cliënt krijgt een lagere uitkering dan waar hij recht op heeft door een rekenfout en een te lang durende bezwaar- en beroepszaak. De oplossing die de cliënt zelf in de tussentijd heeft bedacht (veranderen van een WIA-uitkering naar een WW-uitkering) blijkt uiteindelijk in zijn nadeel te werken. Dit terugdraaien en terugkeren naar de WIA kan echter niet na betermelding in de WW.’

‘De cliënt heeft te laat gemeld dat hij vrijwilligerswerk verricht tijdens zijn WW-uitkering. Hij is op de meldplicht van vrijwilligerswerk te laat gewezen (tijdens het controlegesprek). Het gevolg is dat zijn aanvraag wordt afgewezen, hij moet terugbetalen en een boete krijgt.’

Nadere duiding problemen van juridische aard

Problematiek van juridische aard betreft zowel financiële als re-integratiekwesties. Bij financiële kwesties gaat het bijvoorbeeld om de juridische ruimte om op besluiten terug te komen rond boetes, verrekeningen en terugvorderingen, wanneer de financiële gevolgen hiervan hardvochtig uitpakken of bijvoorbeeld verstrend kunnen werken voor de re-integratiekansen van de cliënt. Bij re-integratievraagstukken gaat het bijvoorbeeld om de onmogelijkheid om (specifieke) ondersteuning te bieden aan cliënten die hier volgens de wet geen recht op hebben. Daarnaast zijn er soms (ook) beleidsregels die dergelijke ondersteuning lastig maken.

Een voorbeeld van een knelpunt op wetsniveau: *‘Werknemer wil proefplaatsing maar dit is niet mogelijk met een Wajong-DGA [duurzaam geen arbeidsvermogen]-status.’*

Een voorbeeld van een knelpunt op beleidsniveau: *‘De cliënt heeft altijd korte dienstverbanden gehad met iedere keer een uitkering ertussen. Nu kan zij duurzaam werk verkrijgen in de kraamzorg. Zij heeft al een werkgever die ook een deel van de opleidingskosten wil betalen. De werkgever vraagt UWV het resterende deel te betalen. Volgens UWV-eisen voldoet de opleider echter niet aan de normen voor inkoop van scholing.’*

Qua complexiteit zijn er substantiële verschillen tussen de verschillende kwesties die zich (mede) afspelen op juridisch niveau. Meestal gaat het om situaties waarbij de regels op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat vanuit de ene wet, zoals de WIA, iets niet mag, maar dat er op basis van een andere wet, zoals de Algemene wet bestuursrecht (met name de beginselen van behoorlijk bestuur), te beargumenteren valt dat iets wel mogelijk is. Soms is de relevante wet- en regelgeving echter zo complex, dat zelfs diverse juristen hier verschillend over oordelen en de regels verschillend interpreteren.

Nadere duiding problematiek op uitvoeringsniveau

Iets meer dan de helft van de problematiek blijkt (mede) te liggen op het uitvoeringsniveau. Verschillende kenmerken van UWV (organisatiestructuur, cultuur en processen³²), kunnen het moeilijk maken om cliënten – ondanks juridische ruimte – binnen reguliere manieren van werken te bedienen vanuit de bedoeling van wet- en regelgeving. Problematiek

³² Denk daarbij aan de organisatie-inrichting, de ICT-omgeving, functieprofielen, werkinstructies, werkprocessen, het hr-beleid (onder andere bijscholing), aansturing door het management, productiedruk, enzovoorts.

op uitvoeringsniveau kan daardoor deels ook gezien worden als belemmering voor regulier maatwerk. Ondanks dat de achtergrond van dergelijke uitvoeringsknelpunten divers is, zijn er een tweetal rode draden te zien:

- De uitvoeringsproblematiek raakt regelmatig aan suboptimale samenwerking tussen UWV-onderdelen (schotten in de organisatie).
- De uitvoeringsproblematiek raakt regelmatig aan het vakmanschap van de indiener. Het betreft dan met name het bewustzijn en kunnen benutten van de juridische mogelijkheden.

Een belangrijk deel van de uitvoeringsproblematiek komt voort uit de bestaande segmentatie van uitvoeringstaken en organisatieonderdelen van UWV. De regels die UWV uitvoert zijn omvangrijk en vaak complex. De taken zijn (mede daarom) bij verschillende onderdelen en (gespecialiseerde) professionals van UWV belegd. In de praktijk heeft een cliënt echter vaak met meer dan één organisatieonderdeel van UWV te maken en regelmatig ook met diverse overheidsorganisaties. De bestaande schotten in de UWV-organisatie maken de uitvoering van taken weliswaar efficiënt, maar bij complexere casuïstiek brengt dit risico's met zich mee. Professionals van verschillende organisatieonderdelen zien slechts één aspect van een casus en nemen van daaruit besluiten die voor hen niet tot professionele buikpijn leiden. Vaak treedt de buikpijn pas op wanneer een andere professional direct contact heeft met de cliënt of wanneer een professional vanwege de aard van zijn functie een bredere kijk heeft op de situatie van de cliënt. Een professional met buikpijn moet dan vaak buiten de eigen taak of het vakgebied zicht hebben op bedoelingen van regels en de mogelijkheden om vanuit de bedoeling te kunnen handelen. Door de schotten in de organisatie (en/of verschillende taakopvattingen die horen bij de verschillende rollen die professionals vervullen) heeft de indiener van een casus niet altijd goed zicht op wat er in een ander organisatieonderdeel (regels en procedures) toch mogelijk is. Als een professional zelf op zoek gaat naar antwoorden daar, kan hij of zij ook weer gehinderd worden door het gebrek aan een goede ingang bij een ander UWV-organisatieonderdeel of bij organisaties buiten UWV. Zelfs als de professional met buikpijn de juiste collega weet te vinden, kan het nog lastig zijn verder te komen, omdat de ander mogelijk ook alleen vanuit de eigen taak redeneert. In al die gevallen is het door de bestaande structuur dus lastig om regulier maatwerk te bieden en kan de Maatwerkplaats van meerwaarde zijn.³³

'Ik heb voldoende beslissingsruimte over de invulling van mijn eigen functie en beslissingen ten aanzien van de re-integratie. Maar over terugvorderingen kan ik niet beslissen. Ik kan contact opnemen met iemand van Uitkeren om te vragen of er wat aan te doen valt, maar als die persoon zegt "kan niet, mag niet, zo zijn de regels", dan valt er voor mij op dat moment verder niets aan te doen. De bewegingsruimte op het niveau van de uitvoering voelt hier beperkt.'

'Een cliënt met WIA-uitkering wil meer gaan werken, maar durft dit niet aan omdat onduidelijk is wat dit betekent voor zijn inkomen. Niemand wil een berekening voor hem maken voordat hij daadwerkelijk meer is gaan werken.'

Een tweede achtergrond van de problematiek op uitvoeringsniveau is de perceptie van medewerkers over de correcte uitvoering van wetten, beleidsrichtlijnen of werkwijzen en de ruimte die daarin is om af te wijken van de standaard. Via de behandeling van de casus in de Maatwerkplaats komt naar boven dat er geregeld meer (juridische) ruimte is voor maatwerk dan eerder verondersteld. Dergelijke casussen hebben we geclassificeerd als 'uitvoeringsprobleem'. In deze gevallen was immers het probleem dat de inbrenger geen weet had van de standaardmogelijkheden. Regelmatig had dit te maken met juridische ruimte buiten de eigen specialisatie, zoals hierboven beschreven in relatie tot schotten in de organisatie. Soms raakte dit ook aan het niet beschikken over de (recentste) kennis of vaardigheden die dichter het eigen vakgebied raken. Een voorbeeld hiervan is de bevlogen betrokkenheid van een medewerker van Sociaal Medische Zaken (WIA) met minder kennis van regelingen binnen het Werkbedrijf (WW):

'Een cliënt werkt op haar tandvlees voor 15 van de 25 uur door om haar AOW te halen. Een SMZ-medewerker ziet dat haar WIA-aanvraag afgewezen zal worden, waardoor ze in de WW zal belanden. De WIA-beoordeling komt 7 maanden te laat, waardoor een deel van haar WW-rechten al zijn verlopen. De UWV-professional geeft aan "er echt niet happy mee te zijn om in deze situatie iemand voor 10 uur per week naar de WW te sturen terwijl wij 7 maanden van haar zoektermijn van 15 maanden onmogelijk hebben gemaakt. En welke werkgever gaat haar nog aannemen voor 10 uur per week, terwijl ze na een half jaar stopt wegens AOW-leeftijd?" Deze buikpijn kon worden weggenomen doordat het de professional helder werd dat WW'ers een jaar voor AOW geen sollicitatieplicht meer hebben. De cliënt kan gewoon met WW-rechten naar haar AOW.'

Gevallen waarin het echt om interpretatie van (complexe) regelgeving gaat, hebben we geclassificeerd als 'juridisch'. Hier valt vanzelfsprekend geen hard en objectief onderscheid in te maken: wanneer hoort het bij iemands functie en taken om van deze regels weet te hebben? En wanneer is het zo complex dat een uitvoerend professional echt met experts een standpunt moet vormen over de interpretatie van regelgeving? Mede hierdoor zijn er ook combinatieclassificaties ontstaan tussen juridische en uitvoeringsproblematiek. Ook valt deze duiding vaak pas te maken wanneer de casus is afgehandeld en niet in de indieningsfase van een casus.

Als laatste merken we op dat het tijdens het onderzoek ook duidelijk werd dat er maatschappelijke trends zijn in de beleving van juridische ruimte. Waar gedurende het laatste decennia de nadruk veel meer heeft gelegen op een nauwe, strakke interpretatie bij overheidsuitvoeringsorganisaties (onder andere als gevolg van het maatschappelijk-politiek

³³ Het sturen op meer en betere interne samenwerking tussen verschillende UWV-organisatieonderdelen is ook een van de speerpunten uit de UWV Strategie 2021–2025.

debat en de cultuur van die tijd) is dit nu duidelijk aan het veranderen. De regel-is-regelmentaliteit en eigen verantwoordelijkheid van de burger maken steeds meer plaats voor de andere kant van de medaille zoals de bedoeling van de regel en het doenvermogen van de burger. Die maatschappelijke omslag heeft ook gevolgen voor hoe professionals hun werk doen en heeft een directe link met hun vakmanschap.

4.4. Aanpak bij oplossen fixcasuïstiek

Een aangemelde casus kan op verschillende manieren worden opgepakt. De manier die wordt gekozen, hangt onder andere af van de complexiteit van het vraagstuk. Altijd vormen de leidende principes zoals het 'hele systeem in de kamer' en 'de perspectiefcirkel' (zie hoofdstuk 2) hierbij het uitgangspunt. Hieronder beschrijven we in grote lijnen hoe deze oplossingsprocessen in de praktijk plaatsvinden (op basis van het registratiebestand) en wat de ervaringen hiermee zijn (op basis van de kwalitatieve informatiebronnen).

Ondernomen acties in het proces

Ruim een derde van de afgehandelde casussen tijdens de pilotfase is afgehandeld door de inbrenger in contact te brengen met een of enkele UWV-collega's. Dit hebben we achterhaald door het proces na het indienen van de 250 afgehandelde casussen op basis van het registratiebestand in kaart te brengen. Een fijnmazige indicatie van alle activiteiten was op basis van de huidige registratie niet mogelijk, maar het systematisch doornemen geeft wel een voorzichtig beeld (zie tabel 4.4). Bij de casussen waarvoor wel informatie over de procesgang beschikbaar was, zien we dat de Maatwerkplaats doorgaans heeft gefaciliteerd dat de inbrenger andere UWV-collega's heeft gevonden om de casus mee op te lossen. In 36% van de gevallen is de casus afgehandeld door onderling contact.

In ongeveer een kwart van de gevallen (23%) is voor een ingediende casus één (19%) of zijn er meerdere (4%) maatwerksessies uitgevoerd. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 waren bij dergelijke maatwerksessies diverse professionals betrokken, vaak van binnen maar soms ook van buiten UWV.

Tabel 4.4 Procesgang na indienen van casus bij de Maatwerkplaats (n=250)

Procesgang	Afgerond percentage
Contact met een of enkele UWV collega's	36%
Maatwerksessie(s)	23%
Vervolgactie inbrenger buiten Maatwerkplaats	10%
Contact met professional buiten UWV	4%
Vervolgactie cliënt	2%
Onbekend op basis van registratie	25%
Totaal	100 %

Externe organisaties of personen kunnen ook betrokken worden bij andere acties of processtappen dan bij een maatwerksessie. Bij een kwart van de afgeronde casussen was een andere organisatie of partij betrokken dan UWV (zie tabel 4.5).³⁴ De meestvoorkomende betrokken organisatie is een gemeente, die in ongeveer één op de twaalf afgeronde casussen aansloot. Ook de Belastingdienst is relatief vaak betrokken (5%), gevolgd door een re-integratiebureau/opleider of een werkgever (beide 2% van de geregistreerde afgeronde casussen). De overige betrokken organisaties of partijen komen slechts een enkele keer voor.

Een kanttekening bij bovenstaande bevindingen is dat we voor 25% van de afgeronde casussen op basis van de registratie de procesgang niet konden achterhalen. Dit had voornamelijk met ontbrekende informatie te maken, waarschijnlijk omdat het afhandelingsformulier niet volledig was ingevuld.

Tabel 4.5 Aandeel andere betrokken organisaties dan UWV (n=250)

Andere organisatie betrokken dan UWV	Afgerond percentage
Nee	65 %
Ja	23 %
Gemeente	8%
Belastingdienst	5%
Re-integratiebureau/opleider	2%
Werkgever	2%
Overig	5%
Onbekend	12 %
Totaal	100 %

³⁴ In 12% van de casuïstiek is niet goed uit de registratie te halen of er andere partijen dan UWV betrokken zijn geweest.

Het hele systeem in de kamer

Het betrekken van 'het hele systeem in de kamer' is een leidend principe binnen de Maatwerkplaats om tot kwalitatief goede maatwerkbeslissingen te komen. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, varieert de omvang van dit hele systeem per casus en kan deze ook gedurende een casus veranderen. Maar hoe werkt dit in de praktijk? Hoe wordt vastgesteld welke mensen onderdeel moeten uitmaken van dit systeem en hoe worden zij betrokken?

Vaststellen en betrekken van benodigde systeem

Soms is het hele systeem klein. Bijvoorbeeld wanneer er slechts twee of enkele collega's nodig zijn om tot een goede analyse en een oplossing te komen binnen een casus. Dan is bijeenkomen in groter verband wellicht onnodig. Dit kan ook verklaren dat in lang niet alle casussen een maatwerksessie heeft plaatsgevonden.

'Het is niet altijd nodig om een hele maatwerksessie op te tuigen. Als men een meer opdrachtgerichte taakopvatting heeft, zelf ook meerdere perspectieven meeweegt en gezond verstand weet te gebruiken, dan zijn sommige oplossingen veel eerder mogelijk.'

Het is vrij arbitrair aan welke criteria het hele systeem moet voldoen en wie dat bepaalt. De inbrenger en de betrokkene van de Maatwerkplaats gaan hier vaak pragmatisch mee om. In overleg schatten zij gezamenlijk in wie er nodig is om tot een oplossing te komen. Mocht het oplossingsproces stagneren, dan kan in een later stadium alsnog worden besloten om meer mensen te betrekken. Als er een maatwerksessie wordt georganiseerd, is het wel essentieel dat de inbrenger hierbij aanwezig is, naast de procesbegeleider vanuit de Maatwerkplaats.

'Soms wordt gedurende een maatwerksessie iemand opgeroepen, omdat men er in het gesprek achter komt dat de expertise van een bepaalde collega gewenst is. Soms kan die collega op dat moment, soms niet.'

'De procesbegeleider vanuit de Maatwerkplaats geeft aan dat het ophoudt als de indiener er niet bij kan zijn.'

Het vaststellen van het hele systeem is niet altijd gemakkelijk. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de interviews waarbij betrokkenen of indieners aangeven dat ze waren vergeten om relevante collega's van andere organisatieonderdelen uit te nodigen of dat men er gaandeweg achter komt dat bepaalde collega's er eigenlijk bij zouden moeten zijn. Het is zeker niet altijd makkelijk te overzien wie er allemaal een rol kunnen spelen. Soms kan het bijvoorbeeld waardevol zijn om een bredere juridische expertise te betrekken of iemand met een mandaat om uitzonderingen te maken. Wat betreft het betrekken van juridische expertise pleit het Juridisch Kenniscentrum van UWV voor een bredere betrokkenheid tijdens een maatwerksessie of in de voorbereiding daarvan. Omdat er vaak diverse en diepgaande juridische kennis nodig is om juridische ruimte voor maatwerk te vinden, kan een individuele afgevaardigde die het probleem vanuit zijn eigen specialistische juridische vakkennis benadert mogelijk een incomplete of onjuiste bijdrage leveren. Om dit risico te voorkomen voerde het Juridisch Kenniscentrum tot juni 2022 een pilot uit waarin een divers samengesteld kernteam van juristen van verschillende UWV-afdelingen meekijkt met alle maatwerkcasussen die vanuit de afdeling Bezwaar en Beroep lopen.

'Nadat de casus was ingediend bij de Maatwerkplaats, was er op korte termijn een overleg met drie collega's. Allen waren het eens dat de schuld kwijtgescholden diende te worden. Hierna moest ik als inbrenger contact opnemen met het UWV-onderdeel dat dit ook echt kan doen. De collega van die afdeling vond het raar dat hij niet was betrokken bij het overleg van de Maatwerkplaats.'

'Het hele systeem bestaat vooral uit de verschillende inhoudsdeskundigen. Er worden niet standaard mensen uit verschillende hiërarchische lagen betrokken (staf of management o.i.d.) om ook het mandaat in de sessie te borgen. Meestal is het geen probleem, maar soms is het ook niet helder wie het mandaat heeft om een bedachte oplossing te accorderen. Sommigen hebben wel ervaring met het laten aansluiten van managers (op hun eigen verzoek).'

Het is juridisch vaak complex en er zijn meerdere juridische perspectieven (en creativiteit) nodig om in die complexiteit de juridische ruimte voor maatwerk te vinden. Denk dan bijvoorbeeld aan de expertise van de medewerker hoger beroep, of medewerkers van het Juridisch Kenniscentrum die de geschiedenis kennen van wetten en afstemmen met beleidsadviseurs van Strategie, Beleid en Kenniscentrum of Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Door goede afstemming vooraf heb je alle deskundigheid bij elkaar en kun je met één mond spreken.'

Soms blijkt het vanwege praktische redenen lastig om het gewenste 'hele systeem' in een maatwerksessie bij elkaar te krijgen. Hieronder vallen:

- agendatechnische uitdagingen om iedereen op korte termijn bij elkaar te krijgen;
- de moeilijkheid die professionals soms ervaren om toestemming te krijgen van hun leidinggevende om mee te doen aan een maatwerksessie. Dit gold met name voor de pilotfase van de Maatwerkplaatsen (zie hoofdstuk 3). Inmiddels speelt dit minder een rol nu de Maatwerkplaatsen meer bekendheid genieten en meer zijn ingebed in de organisatie.

'Soms is het moeilijk om alle mensen bereid te vinden om mee te doen of dat ze hiervoor toestemming krijgen van hun manager. Vooral als je mensen moet benaderen die zich niet of minder verantwoordelijk voelen is dat

lastig. Dit komt soms voor als de casus bijvoorbeeld door het ministerie van SZW is ingebracht, of wanneer een medewerker die betrokken is bij de casus (van een andere afdeling/bedrijfsonderdeel) niet meer werkzaam is bij UWV.'

Het samenstellen van een 'complete' groep betrokken bij een casus is makkelijker wanneer in het kernteam van een (regionale) Maatwerkplaats diverse expertises en divisies zitting hebben of wanneer de leden van de kerngroep een organisatiebrede ervaring of netwerk hebben.

'Een coördinator van de Maatwerkplaats en de inbrenger hebben samen afspraken gemaakt over het uitnodigen van mensen. De inbrenger heeft dat vervolgens gedaan. Dezelfde persoon met wie ze eerder contact had, was uitgenodigd. Zij kon er uiteindelijk niet bij zijn, waardoor iemand anders aanschoof. De genodigden leken de best aangewezen personen.'

'In mijn beleving is onze lokale Maatwerkplaats een min of meer vaste groep mensen van de verschillende afdelingen die erbij moeten zijn.'

Ervaringen met en meerwaarde van 'het hele systeem in de kamer'

De toegevoegde waarde van het bijeenbrengen 'het hele systeem in de kamer' wordt breed ervaren. Vrijwel iedereen erkent dat het meerwaarde heeft om mensen met verschillende expertises samen te brengen, waardoor een casus vanuit verschillende perspectieven gezamenlijk wordt geanalyseerd en oplossingen gezamenlijk vanuit al die perspectieven worden verkend. Door samen te werken, leert men van elkaar. Dit geeft vaak energie, omdat collega's ervaren dat er vanuit verschillende kanten bereidheid is om mee te denken over oplossingen voor de cliënt. Horen hoe collega's vanuit andere perspectieven tegen de zaak aankijken, is voor velen verrijkend. Door perspectieven te bundelen wordt de impact van (verschillende afzonderlijk) genomen beslissingen voor de cliënt inzichtelijk en invoelbaar. Vanuit verschillende divisies samenwerken aan een casus helpt de onderlinge samenwerking te versterken. Collega's krijgen meer een beeld bij en begrip voor elkaars werkwijzen. Daarmee draagt het betrekken van 'het hele systeem in de kamer' dus ook bij aan een structurelere inbedding van maatwerk in de organisatie (zie ook hoofdstuk 5).

'UWV is erg verzuimd. Door de perspectieven samen te brengen ziet men wat voor impact beslissingen hebben.'

'Normaliter zie je alleen je eigen stuk. In een maatwerkcasus komen de diverse divisies bij elkaar en zie je het bredere geheel voor de cliënt. Dit is zeer leerzaam.'

'Ik was vooraf heel sceptisch of er überhaupt wat via de Maatwerkplaats opgelost kon worden. Achteraf bleek dat iedereen heel betrokken was en dat er daardoor een oplossing kwam. Wat mij betreft was een succesfactor de motivatie om samen te willen werken en de betrokkenheid van deze groep: iedereen wil een oplossing bereiken.'

'Het zorgt ook voor veel begrip tussen UWV-medewerkers uit verschillende beroepen. In zo'n maatwerksessie haal je onbegrip voor de ander weg en snap je steeds beter voor welke uitdagingen de ander in zijn werk staat.'

'Een coördinator van de Maatwerkplaats benadrukt het belang van maatwerkbeslissingen samen nemen: "Don't try this alone", wordt er vaak gezegd. Het is namelijk heel moeilijk is in je eentje alle perspectieven in ogenschouw te nemen.'

Soms 'schuurt' de samenwerking ook, doordat verschillende zienswijzen haaks op elkaar lijken te staan. Het kan voorkomen dat er verschillende soorten professionele buikpijn tegen over elkaar komen te staan. De een krijgt buikpijn van niet het 'goede' kunnen doen voor een specifieke cliënt. Maar een andere betrokkene bij een casus kan juist buikpijn krijgen van het maken van een uitzondering voor één cliënt, omdat hij dit niet rechtvaardig vindt voor andere (eerdere) cliënten die soortelijke knelpunten hebben ervaren en waarvoor geen uitzonderingen zijn gemaakt. Dit raakt dus aan het dilemma 'maatwerk versus willekeur'. Ten opzichte van maatwerkbeslissingen die buiten het zicht van de Maatwerkplaats genomen worden, ligt dit spanningsveld tussen willekeur en maatwerk tijdens een Maatwerkplaatsessie op tafel en kan hier een goed gesprek over gevoerd worden.

'Een van de collega's had op papier gezet hoe haar professionele normen en waarden waren geraakt door het gesprek in de eerste maatwerksessie. Deze brief werd tijdens de tweede sessie voorgelezen. Als ze aan andere cliënten dacht, dan had ze vaak genoeg regels uitgevoerd waar ze persoonlijk niet achter stond of die nadelig uitpakten. Voor haarzelf kon ze dan in ieder geval stellen dat er een gelijkwaardige behandeling heeft plaatsgevonden en een rechtmatige uitkering is toegekend. Ook haar rechtstreekse collega bleef tijdens de tweede sessie bij hetzelfde standpunt, want "Hoe moest dit nu in de toekomst met al die gevallen?"'

Toepassen perspectiefcirkel

Het doorlopen van de perspectiefcirkel is een van de leidende principes van de Maatwerkplaats. De perspectiefcirkel omvat drie perspectieven: juridisch, financieel-economisch en sociaal-maatschappelijk (zie hoofdstuk 2). Door een casus vanuit alle drie deze perspectieven te bekijken ontstaat een volledig beeld van de cliëntsituatie.

In bijna een derde van de 250 afgeronde casussen vonden we in het registratiebestand bij alle drie de perspectieven een uitleg (zie tabel 4.6). Wanneer we in dat registratiebestand terugzagen dat de perspectiefcirkel was toegepast, was er doorgaans één perspectief doorslaggevend. Dat is meestal het sociaal-maatschappelijke of juridische perspectief (in respectievelijk 19% en 15% van de gevallen) en zelden het financieel-economische perspectief (in 4% van de gevallen). Daar waar het financieel-economische perspectief wordt geëxpliciteerd, betreft dit eigenlijk nooit een macro-economisch perspectief voor de samenleving als geheel, maar vooral een financieel-economisch perspectief voor het betrokken individu en zijn of haar naasten.

'Bij de maatwerksessie wordt ten aanzien van het maatschappelijk perspectief de financiële en leefsituatie van de cliënt en haar kinderen besproken: hoe is die nu en hoe zal deze eruitzien als ze in het schuldsaneringstraject zit. Het economisch perspectief wordt aangestipt: kansen op werk voor cliënt worden negatief beïnvloed als ze nog jarenlang in de schulden blijft zitten. Dit kan ook weer doorwerken in de toekomst van haar kinderen; armoede die van generatie op generatie wordt overgedragen.'

Tabel 4.6 Registratie van perspectieven van afgeronde casuïstiek (n=250)

Geregistreerd perspectief	Afgerond percentage
Geen	62%
Volledig (juridisch, economisch, maatschappelijk)	32%
Deels (economisch, maatschappelijk)	2%
Deels (juridisch)	2%
Deels (juridisch, maatschappelijk)	1%
Deels (maatschappelijk)	1%
Totaal	100 %

Hoewel de perspectiefcirkel een van de leidende principes is, blijkt deze voor twee derde van casussen niet te zijn ingevuld in het registratiebestand. Het is hier onduidelijk of de perspectiefcirkel niet is geregistreerd, maar wel uitgevoerd, of simpelweg niet is gebruikt. Het is goed om te benadrukken dat het expliciet rapporteren over de verschillende perspectieven niet gelijktijdig van start is gegaan met de Maatwerkplaatsen. Dit komt omdat gedurende het onderzoek de administratieve vastlegging is aangepast op basis van tussentijdse bevindingen van de lerende evaluatie. Oudere casussen hebben vaker geen omschrijving van de perspectieven. In nieuwere casuïstiek wordt deze vaker geregistreerd, maar zeker niet altijd.

Het is denkbaar dat de perspectiefcirkel minder wordt gebruikt in gevallen waar het doorlopen van alle perspectieven minder relevant lijkt voor een goed onderbouwde keuze. Bijvoorbeeld wanneer snel blijkt dat er toch juridische ruimte is om de cliënt te bieden wat hij nodig heeft. Dit lijkt aan te sluiten bij de bevinding dat slechts een kwart van de ingediende casussen leidt tot een maatwerksessie. De perspectiefcirkel staat in zo'n sessie centraal, maar we vermoeden dat deze minder expliciet aan bod komt wanneer er alleen sprake is van intercollegiaal contact:

'In deze casus was er voor UWV geen perspectiefcirkel nodig. Het was duidelijk dat UWV een fout had gemaakt en wat de oplossing was.'

Dit kan betekenen dat de perspectiefcirkel vooral verankerd is in maatwerksessies, maar minder sterk in 'gewoon' contact tussen professionals. Soms zien we toch dat de perspectiefcirkel wordt gebruikt bij trajecten waarin geen maatwerksessie is geweest:

'Van de Maatwerkplaats kreeg ik te horen dat ik het aanmelden van de casus moest doen aan de hand van drie perspectieven (juridisch, economisch en maatschappelijk). Dit vond ik logisch om te doen om te komen tot een goede onderbouwing. Ik heb het naar eer en geweten ingevuld en ingediend.'

Hoewel de registraties waarschijnlijk geen 100% accurate weergave zijn van hetgeen er in de praktijk daadwerkelijk is gebeurd, roepen deze bevindingen wel de vraag op of de perspectiefcirkel als onderliggende methodiek (die onder andere willekeur moet tegengaan) voldoende stevig is verankerd. Toen wij deze bevinding in oktober 2021 deelden met de coördinatoren van de landelijke Maatwerkplaats, was dat aanleiding om dit onderwerp extra aandacht te geven binnen de lerende evaluatie (zie hoofdstuk 7) en het steviger te verankeren in de Maatwerkplaatsen. Ook werd het duidelijk dat het werken met de perspectiefcirkel blijvende aandacht en inspanning van alle betrokkenen vraagt.

'Een UWV-professional die is betrokken bij een maatwerksessie geeft aan dat ze het evenwicht tussen de perspectieven borgt door vooraf helder te maken dat alle perspectieven een voldoende moeten scoren. Het is de kunst om sociaal-maatschappelijk en financieel-economisch ook goed te scoren. Dat doe je door consensus, gezien het principe 'don't try this alone'. Het gaat om nieuwsgierig zijn en elkaar bevragen. Ook is het belangrijk dat de procesbegeleider de juiste vragen stelt om de perspectiefcirkel volledig toe te passen. Het is niet zo dat je "hoopt" dat alles aan bod komt, maar daar werk je voor. Het gaat niet vanzelf en wanneer de discussie in aannames verzandt, moet je afremmen.'

Het uitgangspunt is dat alle drie de perspectieven voldoende moeten scoren en dat hieruit een gezamenlijk gedragen conclusie of uitkomst volgt. Meestal lukt dit, maar soms ontstaat er de lastige situatie dat er geen consensus wordt

bereikt. Hoe men hiermee om moet gaan, is (nog) niet helder. Hierover wordt het gesprek wel gevoerd, onder andere tussen de coördinatoren van de Maatwerkplaats en afgevaardigden van het Juridisch Kenniscentrum van UWV.

4.5. Uitkomsten van fixcasuïstiek

We schetsen hieronder een beeld van het type uitkomsten waartoe de ingediende casuïstiek heeft geleid. Voor de afgeronde casuïstiek schetsen we een beeld over de (on)mogelijkheden die er waren voor specifiek maatwerk en uitzonderingen voor de cliënt.

Aard van de uitkomst

Ook het niveau van de uitkomst hebben we getracht te classificeren: werd de (on)mogelijkheid om maatwerk te leveren gevonden met juridische argumenten (op het niveau van wet of beleid) of op uitvoeringsniveau? Net als bij de classificatie van de problematiek was dit vaak lastig. Ook hier moesten we uitgaan van de beschikbare informatie in het registratiebestand. Dit zorgt ervoor dat bijna de helft van de 250 afgeronde casussen niet kon worden geclassificeerd (n=115).

Het niveau van de uitkomst van de casuïstiek die wel kon worden ingedeeld, is weergegeven in tabel 4.7. Hierin komt een soortgelijk beeld naar voren als bij de aard van de problematiek. Zowel bij de aard van de problematiek als bij de aard van de oplossing is ongeveer de helft juridisch (wet of UWV-beleid), 39% uitvoering en de rest een mix van beide. Specifiek voor de oplossing geldt dat in 39% van de gevallen de oplossing/uitkomst werd gevonden binnen de uitvoering en in 51% binnen de juridische context (wet, beleid of combinatie van beide). Ook hier zien we dat zich in 10% combinaties voordoen, waarbij oplossingen werden gevonden zowel in de juridische context als de binnen de uitvoering. Hieruit blijkt dat de uitkomsten iets vaker uit dergelijke combinaties bestaan dan de problematiek (7%, zie tabel 4.3).

Tabel 4.7 Niveau van de uitkomsten van de afgeronde casussen (n=135)

Niveau	Afgerond percentage
Uitvoering	39%
Wet	27%
Wet & beleid	14%
Beleid	10%
Wet, beleid en uitvoering	4%
Wet en uitvoering	3%
Beleid en uitvoering	3%
Totaal	100 %

Wel/geen maatwerkoplossing mogelijk

In bijna de helft van de afgehandelde casussen in het pilotjaar konden we vaststellen dat het probleem voor de cliënt geheel of gedeeltelijk was opgelost of weggenomen. Op basis van het dossierbestand hebben we in kaart gebracht in hoeveel gevallen de problemen van cliënten – die de basis vormden voor de buikpijn van de professional – daadwerkelijk zijn opgelost. Dit blijkt in 48% (n=119) van de casussen het geval: hier kon dus specifiek maatwerk worden geboden. Het gaat hierbij om oplossingen in de vorm van herziene besluiten (bijvoorbeeld een voorziening is toch toegekend, een boete is kwijtgescholden) of een fout van UWV die is hersteld (bijvoorbeeld een bedrag is uiteindelijk overgemaakt). Professionals ervaren deze oplossingen soms als optimaal voor de cliënt (bijvoorbeeld een traject wordt toch ingekocht of een boete geheel kwijtgescholden) en soms suboptimaal omdat de cliënt slechts deels tegemoet kon worden gekomen.

'De aanwezigen van de maatwerksessie vinden de 10% vergoeding van de opleidingskosten niet ideaal, maar zijn wel blij dat cliënt zelf de 90% heeft kunnen regelen. De aanwezigen vinden dat als UWV een opleiding aanbiedt, we eigenlijk alle kosten zouden moeten vergoeden.'

In een op de zes à zeven van de afgehandelde casussen (15%) constateerden we dat het probleem als zodanig niet was opgelost voor de cliënt. Voor de overige gevallen (ruim een derde van de afgehandelde casussen, 37%) konden we op basis van de registraties vanwege ontbrekende informatie niet vaststellen of het probleem voor de cliënt was opgelost.³⁵

Bij gevallen waarin niet in de cliëntbehoefte werd voorzien, was er meestal geen juridische ruimte. Dat geldt bijvoorbeeld voor situaties waarin het nadelige effect voor de cliënt niet onbedoeld was, maar juist de bedoeling van de wetgever.

'Bij een cliënt naderde het einde van de Ziektewet-uitkering. Een (toekomstige) werkgever zou geen recht hebben op de no-riskpolis voor de Ziektewet. De vraag vanuit een medewerker was of deze

³⁵ Hier werd in het afhandelingsformulier ook niet expliciet naar gevraagd, maar dit moest worden afgeleid uit de beschrijving van het resultaat.

no-riskpolis niet toch kon worden toegekend. De beslissing is gebleven zoals die was. Deze situatie is veelvoorkomend, maar de wet is hier duidelijk over.'

Ook wanneer het knelpunt (mede) is veroorzaakt door UWV zelf, een andere overheidsorganisatie of een werkgever worden de nadelige gevolgen voor de cliënt niet altijd teruggedraaid. De verwijtbaarheid van de cliënt is dan onderwerp van discussie en dat raakt aan de inschatting van het doenvermogen van cliënten: Had de cliënt de fout van de ander kunnen opmerken? Is het binnen de ingewikkelde regelgeving, procedures en communicatie van UWV wel redelijk om te verwachten dat de cliënt (vaak met beperkingen) zijn plichten nakomt of een fout laat corrigeren?

'Door een UWV-collega is een fout gemaakt waardoor de cliënt te weinig belasting heeft afgedragen over de uitkering. Nu krijgt de cliënt een belastingaanslag van € 4.600. De conclusie is toch dat de cliënt de te veel ontvangen uitkering moet terugbetalen. De uitkering was bijna even hoog als het inkomen voor de werkloosheid, dus de cliënt had redelijkerwijs kunnen weten dat hij te veel geld ontving.'

Ook in situaties waar de cliëntbehoefte niet wordt ingewilligd, biedt de Maatwerkplaats meerwaarde voor de betrokken professional(s) en de cliënt. Door de tijd die wordt genomen om tot een gewogen besluit te komen, wordt het de professional helder waarom iets niet kan. Hij of zij kan dat vervolgens bespreken met de cliënt. In casussen waar er geen juridische ruimte bleek om af te wijken of waar het negatieve effect niet 'onbedoeld' was, is de buikpijn van de professional dan vaak afgenomen, omdat er wel een zorgvuldige afweging is gemaakt en hij dit beter kan uitleggen aan de cliënt. Professionals geven aan dat cliënten dan toch tevredener zijn met de dienstverlening, omdat ze de zorgvuldige afweging waarderen en het besluit beter begrijpen.

'De cliënt heeft gewerkt, maar dat is niet tijdig gemeld. In de maatwerksessie is men samen tot de conclusie gekomen dat er geen aanpassing nodig is. Daarbovenop is het advies gekomen om de cliënt ondersteuning te bieden via het KCC-schuldhelpverleningsteam [het team bij UWV Klantencontact dat gespecialiseerd is in schuldhelpverlening]. De cliënt heeft deze oplossing echter niet aangenomen. Hoewel er geen concrete oplossing is gekomen, heeft de cliënt het wel als ondersteunend ervaren dat er naar zijn situatie is gekeken. Het is fijn dat er wordt meegedacht en dat er niet "domweg uitgevoerd wordt". Het is in zekere zin een geruststelling voor hem dat er aandacht voor is geweest en er zagezegd niets meer in het vat zat.'

Deze bevindingen ondersteunen het beeld dat de aanpak van de Maatwerkplaats leidt tot gewogen besluiten en geen standaardafwijkingen van regels tot gevolg heeft enkel omdat dit voor de individuele cliënt voordelig is of moreel rechtvaardig lijkt.

Maatwerkoplossingen binnen de juridische context

Wanneer een oplossing werd gevonden in het juridisch domein, bleek er in de meeste gevallen meer juridische ruimte dan aanvankelijk werd ervaren. Het inbrengen van een casus bij de Maatwerkplaats zorgde voor een grondige analyse en een multidisciplinaire blik op (complexe) regelgeving. Hierdoor bleek regelmatig een andere juridische interpretatie mogelijk en kon er ruimte worden gevonden voor maatwerk binnen de bestaande wet- en regelgeving. Soms werd deze ruimte binnen de letter of de geest van de primaire (materie)wet gevonden. In andere gevallen werd op basis van andere regelgeving (met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) een grond gevonden om een uitzondering te maken.

'Een inbrenger van een casus bespreekt deze in de Maatwerkplaats. Een van de deelnemers heeft toch een vergelijkbare casus gevonden die bij Centrale Raad van Beroep is geweest. Er bleek dus jurisprudentie, waardoor het geld kon worden uitbetaald.'

In sommige gevallen wordt echter ook van een regel afgeweken. In die gevallen waar lijkt te worden afgeweken van een wettelijke bepaling, wordt vanuit de Maatwerkplaats aangegeven dat hierover afstemming is geweest met het ministerie van SZW. Vooruitlopend op nieuwe (experimenteer)wetgeving wordt er dan bijvoorbeeld een uitzondering gemaakt. Dit betreft onder andere de casuïstiek waarbij voor mensen met een DGA-status (duurzaam geen arbeidsvermogen) toch re-integratie wordt ingekocht.

'Ik wist dat er al meerdere van deze casussen in de Maatwerkplaatsen van UWV waren opgelost en er wordt gewerkt aan experimentwetgeving en beleidswijziging op dit vlak. Ik had dus de indruk dat deze casus hier mogelijk ook gebruik van zou kunnen maken, van de oplossingen die voor de andere casussen gevonden zijn als voorschot op de experimenteerwetgeving en beleidswijziging.'

Het algemene beeld op basis van de registraties geeft ons geen aanwijzingen voor (substantiële) afwijkingen van de wet.³⁶ Als die er wel zijn, is dit normaal gesproken al bekend bij het ministerie van SZW. Daarnaast stimuleren de leidende principes van de Maatwerkplaats dat ook mensen met juridische expertise aanschuiven en het juridisch perspectief wordt meegewogen (en net als de twee andere perspectieven een voldoende moet scoren). Bij een onrechtmatige beslissing zou dit niet het geval zijn. Als laatste zien we dat er ook regelmatig na weging in de Maatwerkplaats een 'nee wordt verkocht' aan de cliënt omdat het nadelige effect voor de cliënt wel de bedoeling is van de wet.

³⁶ Het moet benadrukt worden dat de onderzoekers geen juristen zijn. Met diepgaande juridische kennis en met meer informatie dan aanwezig in het registratiebestand bestaat de mogelijkheid dat conclusies anders kunnen zijn.

Maatwerk oplossingen op uitvoeringsniveau

Het feit dat er een oplossing op uitvoeringsniveau is gevonden, kan de indruk wekken dat het vrij 'lichte' problematiek betrof, die eigenlijk met regulier maatwerk zonder de Maatwerkplaats opgelost had kunnen worden. Enerzijds zijn hier inderdaad aanwijzingen voor. Van de casussen in het registratiebestand waar het probleem geclassificeerd was op het niveau van de uitvoering, kon zo'n driekwart relatief snel opgelost worden met een doorverwijzing vanuit de Maatwerkplaats naar een andere collega of soms een professional van een andere organisatie. De Maatwerkplaats heeft een groot netwerk binnen en buiten UWV dat een medewerker kan ondersteunen om de juiste persoon of organisatie te vinden. Anderzijds zien we ook dat om tot oplossingen voor uitvoeringsproblematiek te komen er in een kwart van de gevallen wel een maatwerksessie nodig is. Dit is een indicatie dat deze problematiek en het komen tot een oplossing toch echt complex kan zijn. Ook bij dergelijke maatwerksessies ondersteunt het netwerk van de Maatwerkplaats het slechten van belemmeringen in de uitvoering om tot een oplossing te komen.

'Ik hoefde niet zelf allerlei mensen te vragen deel te nemen aan de maatwerksessie. Voor mij was dat heel prettig, omdat ik regelmatig ervaar dat ik niet weet wie ik moet benaderen van andere UWV-afdelingen'.

Tot slot zien we dat er soms creatief met (ICT-)systemen moet worden omgegaan om een maatwerkoplossing daadwerkelijk te implementeren. Ook al is besloten dat er een uitzondering gemaakt kan worden, dan vraagt het dus soms ook wat extra werk om deze uitzondering ook te effectueren binnen de bestaande UWV-processen.

4.6. Conclusie

De behoefte aan de Maatwerkplaats is breed, gezien de vele functies en organisatieonderdelen waaruit professionals casuïstiek aanleveren. Een van de belangrijke factoren is de mogelijkheid om binnen een functie professionele buikpijn te ontwikkelen en hier iets mee te doen. Dit zijn met name functies waarin professionals genoeg tijd hebben én een breed beeld kunnen vormen van de persoonlijke situatie van de cliënt. Dit gaat immers gemakkelijker als zij persoonlijk contact hebben of over meerdere (digitale) informatiebronnen beschikken.

De Maatwerkplaats wordt door veel UWV-medewerkers ervaren als laagdrempelig, veilig en gezaghebbend. Professionals weten niet altijd goed waar ze met buikpijncasussen terecht kunnen en voelen zich ook niet altijd vrij om dit bij hun stafmedewerker of leidinggevende te doen. Het laagdrempelige (geen-verkeerde-deur)loket dat de Maatwerkplaats biedt, is daarom van meerwaarde.

De problematiek van de ingediende casussen blijkt vooral betrekking te hebben op financiële problematiek en re-integratie. De problemen zijn daarbij niet alleen juridisch van aard, maar kunnen zich ook bevinden in de organisatiecontext op uitvoeringsniveau. Hierbij valt te denken aan problemen rond samenwerking tussen UWV-onderdelen of met andere partijen.

Het lukt de Maatwerkplaatsen om in groot deel van de gevallen een (deels) bevredigende oplossing te bieden aan de cliënt. In zo'n 15% wordt het door de medewerker ervaren probleem voor de cliënt niet opgelost. Dit is een indicatie dat de Maatwerkplaats echt tot gewogen besluiten komt en wensen van cliënten dus niet lichtvaardig of standaard inwilligt. Soms is de conclusie dat de ervaren buikpijn bijvoorbeeld een bedoeld effect is van de wet. Ook bij het niet-inwilligen van de wens van de inbrengende professional of cliënt blijven zij de Maatwerkplaats vaak wel van toegevoegde waarde vinden. Het zorgt namelijk voor meer begrip voor de uitkomst door de zorgvuldige weging die plaatsvindt.

Voor de problematiek van juridische aard blijkt vaak (na grondige interpretatie) meer ruimte voor maatwerk dan gedacht. Er zijn nauwelijks aanwijzingen voor contra-legembeslissingen.

De methodiek van de Maatwerkplaatsen geeft een impuls aan de kwaliteit van maatwerkbeslissingen en transparantie hierover. Reflectie over de voor- en nadelen van deze methodiek en borgen van de toepassing van de methodiek vraagt wel blijvende aandacht.

Het geen-verkeerde-deurprincipe brengt een laagdrempeligheid met zich mee. De Maatwerkplaatsen bieden bovendien met hun netwerk binnen en buiten UWV de mogelijkheid om mensen met elkaar in contact te brengen. Toch is het de vraag of dit principe in deze vorm houdbaar blijft wanneer de Maatwerkplaatsen nog verder groeien.

Het principe van 'de inbrenger blijft eigenaar' blijkt een goed middel om maatwerk in het DNA te krijgen bij UWV (leereffect) en zorgt voor een soort natuurlijke triage. Het werpt echter ook een drempel op om casuïstiek die wel bij de Maatwerkplaats thuishoort in te dienen vanwege tijdgebrek bij de eigenaar. Ook blijkt dit principe in de praktijk niet voor iedere indiener mogelijk.

Het principe van het 'hele systeem in de kamer' wordt breed als waardevol ervaren voor het voorkomen van willekeur. Bij het inrichten van dit systeem speelt echter mee dat 'wat het hele systeem is' gedurende het proces kan veranderen, er hier blinde vlekken kunnen optreden of er meningsverschillen zijn over wat dit hele systeem zou moeten omvatten bij verschillende betrokkenen.

5. Solve

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de inhoud en het proces van de solvecasuïstiek bij de Maatwerkplaatsen. Eerst wordt in paragraaf 5.1 het proces uitgelegd dat wordt doorlopen bij de Maatwerkplaatsen en hoe dat zich ontwikkeld heeft. Vervolgens komen in paragraaf 5.2 de aard en inhoud van de solvecasussen aan de orde. Paragraaf 5.3 sluit het hoofdstuk af met een beschouwing.

5.1. Hoe verloopt solve?

Het fix- en solveprincipe is een belangrijk uitgangspunt van de Maatwerkplaatsen. De fix gaat over het werken aan het oplossen van het probleem van een specifieke casus en is in het vorige hoofdstuk beschreven. De solve, waar we in dit hoofdstuk op ingaan, gaat over het bijdragen aan meer structurele oplossingen voor problemen waar grotere groepen cliënten mee te maken hebben. Die problemen kunnen te maken hebben met de dienstverlening of uitvoeringspraktijk zelf, maar kunnen ook voortkomen uit de wet- en regelgeving. Problemen in de uitvoeringspraktijk kan UWV zelf proberen op te lossen, als de oorzaak in de wet- en regelgeving ligt is een wijziging van de wet nodig. Dat kan UWV niet zelf oplossen, daarvoor is contact met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) nodig. Het herkennen van solvecasuïstiek vraagt van medewerkers die betrokken zijn bij een fix dat ze ook alert zijn op of het probleem van de specifieke casus in behandeling wellicht staat voor problematiek met een meer structurele aard of een probleem dat grotere groepen cliënten raakt. En als dat zo is, dat er ook iets met dit signaal gedaan wordt. Op het moment dat een casus bij een Maatwerkplaats aangemeld wordt, is het onderscheid tussen fix en solve nog niet duidelijk, omdat het in eerste instantie gaat om de fix van de casus die voorligt. Gaandeweg kan tijdens een probleemanalyse duidelijk worden dat er een structureel probleem speelt. Hierdoor is het onderscheid tussen fix en solve ook minder scherp dan de twee losse begrippen (en hoofdstukken) doen vermoeden.

De Maatwerkplaatsen zijn in de pilotfase gaandeweg gaan ontdekken hoe ze met solves om moeten gaan. Hierover zijn naarmate de pilot vorderde ook veelvuldig gesprekken gevoerd met andere betrokkenen binnen UWV, zoals beleidsadviseurs van de organisatieonderdelen Strategie, Beleid en Kenniscentrum (SBK), Sociaal Medische Zaken, Werkbedrijf en Uitkeren. Ook voor hen is het immers van belang dat knelpunten in de uitvoering op tijd worden herkend en zo mogelijk ook opgelost worden. Een van de vragen in die gesprekken betrof hoe UWV, als organisatie, goed kan herkennen en bijhouden dat er sprake is van een structureel probleem dat ten grondslag ligt aan een casus en er dus sprake is van een solvesignaal. Er was bij de start van de Maatwerkplaatsen namelijk niet een volledig uitgedacht idee of uitgeschreven instructie die duidelijk maakt wanneer een casus ook om een solve vraagt. Gegeven de variatie in casuïstiek die bij de Maatwerkplaatsen wordt aangemeld, is dat ook moeilijk om vooraf te bepalen. Voor sommige casuïstiek kan bijvoorbeeld al vrij snel duidelijk zijn dat er grotere groepen cliënten te maken hebben met dezelfde problematiek, bijvoorbeeld omdat verschillende medewerkers het signaal herkennen als vaker voorkomend bij cliënten of omdat er in korte tijd verschillende zeer vergelijkbare casussen worden aangemeld bij de Maatwerkplaatsen. Voor andere casuïstiek ontstaat dat inzicht gaandeweg het oplossingsproces. Ook is het in theorie mogelijk dat pas na analyse van verschillende Maatwerkplaatscasuïstiek helder wordt dat hier een structureel probleem speelt dat grotere groepen cliënten raakt. Voor een dergelijke analyse zijn de afhandelingsformulieren van de Maatwerkplaatsen te gebruiken, mits deze goed ingevuld zijn en centraal verzameld, zoals voor deze lerende evaluatie ook gebeurd is. Daarnaast is het ook mogelijk dat het probleem al eerder of via andere wegen als signaal omhoog gekomen is, zoals in een knelpuntenbrief³⁷ of via klachtenanalyse. Wat bij Maatwerkplaatsen binnenkomt kan dus ook een bevestiging zijn van elders opgehaalde signalen. De route via de Maatwerkplaatsen is daar dan ook een aanvulling op. Wat gedurende deze lerende evaluatie helder is geworden, is dat het niet mogelijk is om van tevoren heel scherp af te bakenen of iets een solve gaat worden en dat de Maatwerkplaatsen een aanvulling kunnen zijn op andere signalen over knelpunten.

Daarnaast is er ook geleerd over hoe het verdere solveproces eruit moest komen te zien. Op dit moment is er het praktische onderscheid tussen interne en externe solves. Interne solves gaan over allerlei soorten problemen die UWV in principe zelf zou kunnen oplossen; die kunnen te maken hebben met het uitvoeringsniveau, de dienstverlening of professioneel handelen maar ook met de organisatiestructuur en -cultuur, eigen beleid en interne regels³⁸. Externe solves gaan over zaken waarbij een andere, externe partij betrokken moet worden. Daarbij is het tot nog toe doorgaans over de wet- en regelgeving gegaan. Als de oorzaak van het probleem in wetten of bijbehorende regels ligt, zal een oplossing ook in een wijziging van die wetten of de regels gevonden moeten worden. Dus om voor grotere groepen cliënten een probleem van meer structurele aard op te lossen, is vaak een wetswijziging nodig. Om dat te bereiken gaat UWV met het ministerie van SZW in gesprek over de mogelijkheid en wenselijkheid hiervan. Externe solves zouden ook over de samenwerking met andere organisaties kunnen gaan. Het proces hiervoor verloopt via de directie SBK: signalen over knelpunten in wet- en regelgeving worden bij SBK centraal verzameld, vervolgens voert SBK het gesprek met het ministerie van SZW over deze knelpunten en de (politieke) haalbaarheid van de mogelijke oplossingen.

³⁷ Een knelpuntenbrief is een relatief nieuw overzicht dat periodiek wordt opgesteld door uitvoeringsorganisaties (waaronder UWV) en gericht is aan de verantwoordelijk minister. In zijn knelpuntenbrief beschrijft UWV de knelpunten die het ervaart in de uitvoering van wet- en regelgeving. De knelpuntenbrieven zijn ingevoerd naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire.

³⁸ Ook voor het wijzigen van beleidsregels is in de praktijk afstemming met SZW nodig, omdat beleidsregels volgen uit de wet.

De Maatwerkplaatsen gebruiken bij de het vinden van een oplossing voor solves dezelfde leidende principes die in hoofdstuk 2 zijn beschreven, maar hoe ze precies ingevuld worden hangt bijvoorbeeld af van de aard van de solve. Net als bij een fix gaat de Maatwerkplaats hierbij ontdekkend en al doende te werk: wat is het probleem, wie moeten er bij het oplossen betrokken worden, is een maatwerksessie nodig om de perspectiefcirkel uit de fix te aan vullen? Interne solves vragen bovendien andere oplossingen dan externe solves. Wel is duidelijk dat het 'systeem' dat bij een solve betrokken moet worden doorgaans groter is dan het systeem dat betrokken is bij de fix. Omdat solve gaat over het zoeken naar oplossingen van meer structurele aard, betekent het solveproces namelijk vaak dat er meer en nieuwe mensen voor de solve moeten worden ingeschakeld. Voor wijzigingen in interne beleidsregels of instructies zullen bijvoorbeeld business-³⁹ of beleidsadviseurs ingeschakeld moeten worden. Voor het vergroten van kennis- of vakmanschap zullen leerinstituten aangehaakt moeten worden. Voor het verkennen of externe solves mogelijk zijn, zullen op het juiste niveau ook de externe stakeholders betrokken moeten worden. Door deze aanpak onderscheidt het solveproces van de Maatwerkplaats zich ook van andere structuren binnen UWV om knelpunten te signaleren en op te lossen (zoals via het raadplegen van staf, of het aankaarten tijdens beleidstafels⁴⁰ en in knelpuntenbrieven). Via de Maatwerkplaatsen kan er hernieuwde aandacht komen voor een dossier en dit kan mogelijk ook een oplossing versnellen, bijvoorbeeld omdat de betrokkenheid van de professional helpt om het probleem concreet te maken of omdat een maatwerksessie helpt om het knelpunt beter te doorgronden.

Om een goed gevolg te geven aan een solvesignaal, is het daarnaast van belang dat UWV regelmatig met andere betrokkenen binnen en buiten UWV spreekt. Hier bestaat namelijk een spanningsveld tussen de wens om zo snel mogelijk een oplossing voor een specifieke solve te realiseren en de mogelijkheden daarvoor gegeven andere zaken of prioriteiten die UWV moet implementeren. De mogelijkheden om snel zaken te implementeren zijn binnen UWV begrensd, omdat veranderingen in wet- en regelgeving of afspraken die gemaakt zijn met het ministerie van SZW op basis van het coalitieakkoord voorrang hebben. Daarbij kan ook spelen dat oplossingen systeemveranderingen vergen, maar dat er geen of slechts beperkte capaciteit beschikbaar is om dat ook daadwerkelijk door te voeren. Hierdoor is een oplossing voor een solve niet altijd direct te realiseren. Dit spanningsveld is groter als het gaat om wijzigingen in de wet- en regelgeving. Dat vraagt namelijk een langer traject waarbij ook het ministerie van SZW moet afwegen of de oplossing mogelijk of politiek gewenst is. Van sommige solvecasuïstiek die bij de Maatwerkplaatsen gemeld wordt heeft UWV ook al eerder aangegeven dat er knelpunten in de wet- of regelgeving zitten, maar zijn die nog niet opgelost.

5.2. Aard van solve problematiek en oplossingen

In het vorige hoofdstuk is te lezen dat de aangemelde casuïstiek betrekking kan hebben op juridische- en uitvoeringsaspecten. Dit brengt de mogelijkheid met zich mee tot zowel interne- als externe solves.

Interne solves

Op het uitvoeringsniveau zien we op het moment van dit schrijven (nog) geen solves terug die direct te koppelen zijn aan specifieke fixes in de verzamelde casuïstiek. Wel zien we op basis van het verzamelde materiaal in deze lerende evaluatie verschillende rode draden terugkeren in de fixes die duiden op problematiek van meer structurele aard en die dus in aanmerking komen voor een solve. Deze solves hebben te maken met kennis over de wet- en regelgeving, met interne regels en processen die voor grotere groepen vervelend uitpakken omdat ze niet goed op elkaar aansluiten of omdat er een (tijdelijke) mismatch is tussen de beschikbare capaciteit en de groei van het aantal werkzaamheden van specifieke afdelingen.

In het vorige hoofdstuk werden de volgende zaken al genoemd:

- Het niveau van kennis- of vakmanschap is niet altijd toereikend om in alle gevallen een maatwerkoplossing te vinden.
- De strikte interpretatie van wet- en regelgeving.
- De tijd en ruimte om over maatwerkoplossingen na te denken is beperkt.
- De bestaande segmentatie van uitvoeringstaken en organisatieonderdelen van UWV.
- Problematiek die te maken heeft met de vervolgitkering en loonaanvullingsuitkering in de WIA⁴¹.
- Signalen over lange afhandelings tijden of wachttijden voor dienstverlening aan grotere groepen cliënten, bijvoorbeeld bij herbeoordelingen en externe vorderingen.

Solve in de betrokkenheid bij fixes

Tegelijkertijd observeren we dat de fixprocessen in zichzelf ook een component van de solve in zich dragen. De betrokkenheid van medewerkers tijdens het fixproces draagt namelijk op verschillende manieren bij aan het oplossen van bovengenoemde rode draden/zaken. Met hun gang naar de Maatwerkplaats boren medewerkers die een casus indienen een breed netwerk binnen UWV aan. Dat er daarbij naar gestreefd wordt om het hele systeem te betrekken, draagt er extra aan bij dat medewerkers van verschillende organisatieonderdelen elkaar leren kennen. Op deze manier overstijgt de aanpak van de Maatwerkplaatsen de bestaande segmentatie en de schotten tussen verschillende

³⁹ Een businessadviseur is een consultant die gespecialiseerd is in het geven van bedrijfskundige adviezen.

⁴⁰ Een beleidstafel is een periodiek overleg tussen beleidsmedewerkers van UWV en SZW, dat zich vaak richt op een specifieke doelgroep of type instrumentarium (enkele voorbeelden zijn de beleidstafel WW, de beleidstafel WGA, de beleidstafel Wajong en de beleidstafel Voorzieningen).

⁴¹ Hoewel deze problematiek voortkomt uit ingewikkelde wetgeving, wordt hier inmiddels op het niveau van interne processen gezocht naar een oplossing.

organisatieonderdelen. Het bevordert ook de horizontale samenwerking tussen collega's van verschillende UWV-organisatieonderdelen.

Ook draagt de betrokkenheid in het fixproces en de manier van werken van de Maatwerkplaatsen bij aan het verhogen van het kennis- en vakmanschapsniveau van de medewerkers. Doordat medewerkers zo betrokken blijven in het fixproces, leren ze dingen over welke mogelijkheden er voor maatwerk zijn en hoe ze dat kunnen aanpakken. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 zijn de leidende principes van maatwerk zo gekozen dat medewerkers ook ervan leren door het te doen. Het inbrenger-blijft-eigenaarprincipe borgt dat de indiener ook betrokken blijft in het fixproces. Door bij het proces te ondersteunen en het proces niet over te nemen van de collega's, borgen de Maatwerkplaatsen dat collega's van en met elkaar leren door het te doen.

De Maatwerkplaatsen dragen er ook aan bij dat wet- en regelgeving niet te strikt wordt geïnterpreteerd en dat er aandacht blijft voor de bedoeling van regels. Het gebruik van de perspectiefcirkel en het betrekken van het hele systeem dragen eraan bij dat het mogelijk wordt om vanuit verschillende perspectieven en met meer informatie naar een casus te kijken.

Hoewel het mooi is om te constateren dat de fixprocessen ook een component van solve in zich dragen, hebben we tijdens de reflectiesessies met het onderzoeksteam ook geconstateerd dat er nog structureler aandacht nodig is om ervoor te zorgen dat meer medewerkers leren hoe ze met (specifiek) maatwerk om kunnen gaan. Nu leren alleen – of vooral – de medewerkers die betrokken zijn bij een maatwerkcasus, maar de aandacht en vaardigheden voor het toepassen van (specifiek) maatwerk zouden breed bij UWV-professionals aanwezig moeten zijn. Dat zou een volgende stap zijn om een echte interne solve op dit vlak te realiseren. De eerste stap is gezet met de introductie van de handreiking en het handvest voor maatwerk, waarin medewerkers in grote lijnen worden meegenomen in het belang van maatwerk en routes om hieraan invulling te geven (zie ook hoofdstuk 2). Om het leereffect dat uitgaat van de Maatwerkplaats verder te versterken en maatwerk meer in het DNA te krijgen van professionals, is echter meer nodig. Om vakmanschap en kennisontwikkeling breder te trekken, is het bijvoorbeeld belangrijk om hier samen met interne leerinstituten in op te trekken en bestaande leerlijnen niet uit het oog te verliezen. Inmiddels zijn de Maatwerkplaatsen en het organisatieonderdeel Human Resources Management (HRM) om die reden met elkaar in contact gekomen. Om op verschillende manieren leercirkels te faciliteren is het ook van belang om de bestaande interne oplosroutes niet uit het oog te verliezen, zoals ook beschreven in de Handreiking maatwerk. Staffuncties zijn gecreëerd als link tussen het uitvoeringsniveau en het beleids- en wetsniveau: als je het als medewerker zelf niet meer of niet precies weet, dan kun je bij de staf of een mentor navragen hoe het zit. In het stafinterview kwam aan de orde dat het van belang is dat de stafmedewerkers deze rol hebben:

'Als een medewerker een casus inbrengt bij de Maatwerkplaats, dan vind ik dat hij daarover ook de staf moet informeren. Een verwijslijn vanuit de Maatwerkplaats terug naar de staf vind ik essentieel als het vraagstuk vanuit de eigen divisie kan worden opgelost. Want wat de Maatwerkplaats doet, dat doe ik bij wijze van spreken nu in mijn eentje daar waar het zaken aangaat binnen UWV. Het is mijn rol als stafarbeidsdeskundige om smeermiddel te zijn in de organisatie richting alle betrokken divisies, richting Uitkeren, afdeling Voorzieningen, mijn managementteam bij Werkbedrijf, divisie SMZ, klachtenambassadeurs, als een soort spin in het web.'

Externe solves

Tijdens deze lerende evaluatie hebben we diverse knelpunten gezien waarvoor solves op wetsniveau mogelijk wenselijk zijn. Voor verschillende van deze knelpunten zijn ook oplossingen in gang gezet. De Maatwerkplaatsen hebben hierbij op verschillende manieren bijgedragen door onderwerpen (opnieuw) te agenderen en/of door een drijvende kracht te zijn richting oplossingen. Voor sommige geagendeerde issues wordt (mede) via andere routes gewerkt aan oplossingen.

De volgende solves op wetsniveau zijn in gang gezet en voor een deel ervan is er al een (deel)oplossing gevonden:

- De problematiek met de WIA-voorschotten, die ontstond door de wachtlijsten bij de WIA-beoordelingen.⁴²
- De (on)mogelijkheid om re-integratiedienstverlening aan te bieden aan duurzaam arbeidsongeschikten (IVA en Wajong-DGA).
- Verschillende knelpunten in de Wet tegemoetkoming loondomein (Wtl), bijvoorbeeld rondom toekenning van loonkostensubsidies.
- De overstap van de oude naar de Wajong 2010.
- De financiële gevolgen voor cliënten doordat UWV verplicht bonussen moet verrekenen.
- Het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling met andere organisaties.

Het eerste onderwerp is een voorbeeld van casuïstiek waarbij een onbedoeld effect van regelgeving aan het licht kwam, dat voor veel mensen negatief uitpakte. Hier was een structurele oplossing voor deze grotere groep gewenst, individueel maatwerk was hier niet mogelijk omdat de situatie per persoon niet uniek was. Door hiervoor met de beleidsadviseurs van organisatieonderdeel SBK en het ministerie van SZW een collectieve oplossing te organiseren, hebben de Maatwerkplaatsen bijgedragen aan dit solveproces. Doordat de collectieve oplossing voor een grotere groep cliënten met zelfde kenmerken was, werd ook het probleem van willekeur verminderd.

⁴² Mensen die als gevolg van de wachtlijsten later werden gekeurd en na de keuring geen recht bleken te hebben op een uitkering, moesten het verstrekte voorschot terugbetalen en kwamen daardoor in de problemen.

Bij het tweede onderwerp zagen we dat het solveproces bijdraagt aan het versnellen van een oplossing voor dit probleem. Daar waar geen grondslag is om maatwerk te bieden bij onwenselijke nadelige effecten van wetten voor burgers, stelt de Maatwerkplaats vaak de vraag wat doen we in de tussentijd? Voor de casuïstiek rondom inkoop van re-integratie voor duurzaam arbeidsongeschikten met een IVA of Wajong-uitkering is in dit kader met organisatieonderdeel SBK en het ministerie van SZW gezocht naar ruimte om, in afwachting van de wijzigingen in de wetgeving, uitzonderingen op de bestaande regelgeving te gedogen. Inmiddels hoeft een professional de casus niet meer bij de Maatwerkplaats in te brengen als die (kansrijke) re-integratiedienstverlening wil inkopen voor iemand die duurzaam arbeidsongeschikt is

Bij het derde onderwerp, de tegemoetkoming in loonkosten, bleek dat een sessie met het hele systeem eraan bijdroeg om specifieke knelpunten in deze wet concreet te maken. Zo bleken termijnen in de wet voor sommige werkgevers niet haalbaar, waardoor het onbedoelde effect kan optreden dat werkgevers ervoor kiezen om een werknemer waarvoor de tegemoetkoming zou gelden niet langer in dienst te houden. Hierdoor was er ook een spanningsveld te zien tussen wat de wetgever met deze specifieke wet beoogt te bereiken en het grotere doel om zo veel mogelijk mensen aan het werk te houden. Op basis van de resultaten uit deze sessie wordt er op dit moment gewerkt aan oplossingen voor specifieke knelpunten in de Wet tegemoetkoming loonkostenvoordeel (Wtvl).

Het laatste onderwerp, gegevensuitwisseling met andere organisaties – dat overigens in hoofdstuk 3 al aan de orde kwam – signaleert een belemmering op wetsniveau waardoor het moeilijk is om maatwerk te bieden in casuïstiek waarbij meerdere organisaties betrokken zijn, zoals UWV, gemeenten of Belastingdienst. Deze solve gaat dus ook over de samenwerking tussen verschillende partijen. Dit ontbreken van een grondslag voor gegevensuitwisseling is overigens een aandachtspunt dat al eerder werd signaleerd op andere plekken waar verwijzing naar dienstverlening buiten UWV nodig is, zoals in de pilot Signaleren en doorverwijzen bij schulden⁴³. Mede naar aanleiding van dat signaal is er door UWV – buiten de Maatwerkplaatsen om – met het ministerie van SZW aan een oplossing gewerkt. Inmiddels is er per 1 januari 2022 voor UWV een grondslag voor gegevensuitwisseling gecreëerd in de wet SUWI, artikel 73 lid 11. Hierdoor kan UWV met instemming van de cliënt aan andere organisaties gegevens verstrekken die noodzakelijk zijn voor verschillende vormen van hulpverlening. Dit is slechts een deeloplossing omdat andersom de andere betrokken uitvoeringsorganisaties nog geen grondslag hebben om gegevens aan UWV te verstrekken.

Buiten de solves die op specifieke wetten zijn ingezet, bevestigt dit onderzoek dat het geheel aan wetten en regels binnen de sociale zekerheid erg complex en uitgebreid is. Dat maakt het niet alleen moeilijk voor cliënten, maar ook ingewikkeld ook voor onze eigen medewerkers. Daarom is het goed om te zien dat medewerkers elkaar opzoeken bij complexe maatwerkcasuïstiek, waarbij ook specialisten met kennis van specifieke regelingen aansluiten. Maar we zien ook dat in dergelijke sessies de hiervoor opgeleide specialisten of juristen het niet altijd met elkaar eens kunnen worden. Als de regels zo complex zijn, vergroot dat het risico dat onze professionals in het primaire proces hier fouten in maken. In theorie zou de cliënt nog altijd via bezwaar en beroep zijn of haar recht kunnen halen, maar dan moet die route wel én op tijd gevonden worden. Voor veel (kwetsbare) cliënten kan deze route te veeleisend zijn. Vereenvoudiging van het hele stelsel van samenhangende regels in de sociale zekerheid met oog voor het perspectief van de burger zou daarom ook een belangrijke solve zijn.

Belemmerende en bevorderende factoren voor solve op wetsniveau

Bij solveprocessen op wetsniveau is het van belang om de activiteiten van de Maatwerkplaatsen te zien in de context van andere bestaande activiteiten en gremia om dergelijke structurele oplossingen te bewerkstelligen. De activiteiten op dit vlak en de contacten daarover met het ministerie van SZW worden bij UWV gecoördineerd en geregistreerd door de directie SBK. De beleidsadviseurs van SBK nemen plaats aan de eerder genoemde beleidstafels en coördineren de knelpuntenbrieven, waarin dit soort signalen aan het ministerie wordt doorgegeven. We hebben bij diverse solves gezien dat het signaal van de Maatwerkplaatsen ook al op een andere manier als signaal bij SBK, op de beleidstafels of in de knelpuntenbrief terecht was gekomen.

De Maatwerkplaats hebben toegevoegde waarde ten opzichte van signalen die via bestaande gremia verlopen. De toegevoegde waarde komt onder andere voort uit het feit dat de Maatwerkplaats ervoor zorgt dat:

- het praktijkprobleem niet via verschillende lagen wordt gefilterd en afgezwakt. Dat problemen in de reguliere kanalen gefilterd worden, of blijven hangen in tussenlagen, hoorden we in meerdere interviews. Er was bijvoorbeeld 'verbijstering dat de tussenlaag van managers al langer bekend was met de problemen'. De betrokkenheid van de Maatwerkplaats en een medewerker uit de uitvoering zorgt ervoor dat het probleem niet verwatert. Zo hoorden we van een betrokkene vanuit het ministerie: 'De maatwerksessie hielp mij om het probleem concreet en tastbaar te krijgen [...]. Het effect dat zo'n wetsbepaling kan hebben op het leven van een echt mens. Dat je met z'n allen uitdiept en echt gaat begrijpen wat zo iemand doormaakt, dat vond ik mooi.' Doordat het probleem niet gefilterd wordt en de professionele buikpijn/schrijnendheid van de situaties ook gevoeld/doorleefd wordt op het juiste niveau, kan er een versnelling in gang gezet worden om de problematiek op te lossen.
- alle betrokkenen bijeen zijn, waardoor men vanuit alle invalhoeken samen tot een goed doordachte, uitvoerbare, breed gedragen oplossing kan komen. In de hierboven genoemde focusgroep over het solveproces hoorden we dat 'het hele systeem in de kamer' tijdens een maatwerksessie duidelijk meerwaarde heeft gehad.

Er zijn echter ook uitdagingen om de meerwaarde van de Maatwerkplaatsen bij de solves op wetsniveau ten volle te benutten. Om bij te kunnen dragen aan een structurele oplossing, is het belangrijk dat het proces van de Maatwerkplaatsen de bestaande gremia benut, voedt en versterkt (en niet in de weg zit). Over wanneer en hoe

⁴³ Zie Brummelkamp, Havinga en Guiaux (2019).

beleidsadviseurs van SBK en het ministerie van SZW precies betrokken moeten worden in een solveproces, is het afgelopen pilotjaar veel gesproken en ontdekt. Door het gewoon te gaan doen is in de praktijk ontdekt hoe de Maatwerkplaatsen bij kunnen dragen aan deze solves. Dat heeft soms voor wat spanning gezorgd, maar het werd ook door betrokkenen gewaardeerd dat men het geprobeerd heeft. Zo bleek in de focusgroep die we organiseerden om te reflecteren op een solveproces dat 'de manier waarop de Maatwerkplaatsen dit hebben aangekaart bij SZW niet zo helder was' en dat het goed was geweest hier 'in een eerder stadium SBK-medewerkers bij te betrekken, omdat er al van alles liep op dit dossier tussen SBK en SZW, waar de Maatwerkplaats geen zicht op had'. Uiteindelijk hebben alle betrokkenen in deze solve elkaar kunnen vinden en is er een maatwerksessie georganiseerd om het probleem vanuit verschillende perspectieven uit te diepen.

Over de maatwerksessie die de Maatwerkplaats organiseerde voor een specifieke solve hoorden we positieve, maar ook kritische geluiden. Zo vroeg een van de betrokkenen zich na de maatwerksessie af of het niet veel effectiever was geweest om met het ministerie van SZW afspraken te maken over mogelijke oplossingen dan 'twee uur lang met elkaar in discussie te zijn om te eindigen met afspraken die je ook zo had kunnen maken'. Verder bleek dat de versnelling die een maatwerksessie veroorzaakt een spanningsveld kan opleveren, omdat voor sommige oplossingen bij solves juist rust en goede doordenking nodig zijn. Bijvoorbeeld omdat ogenschijnlijk eenvoudige wijzigingen in wetten ook andere wetten en regels kunnen raken en op die manier ongewenste neveneffecten kunnen hebben. Een ander spanningsveld bij dergelijke versnelling is interne weerstand. In een focusgroep die we organiseerden over een solveproces merkte een UWV medewerker op: 'Vanuit de Maatwerkplaats komt er iets goeds [...] maar aan de uitvoerende kant – van staf tot managers – is er weerstand.' Hierdoor is het soms lastig om een oplossing geïmplementeerd te krijgen.

Wat verder helder werd is dat er verschillende beelden kunnen bestaan over welke 'bedoeling' centraal moet staan. Zo werd in een maatwerksessie die we observeerden de bedoeling van de specifieke regel verbreed en gecontrasteerd met de bedoeling van sociale zekerheid in het algemeen. De specifieke wet blijkt dan niet direct bij te dragen aan het bredere maatschappelijke perspectief om bij te dragen aan arbeidsparticipatie en behoud van werk voor mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dat raakt aan de verschillende manieren waarop professionals buikpijn kunnen ervaren zoals dat eerder in hoofdstuk 4 is besproken. Dit kwam ook in de solve aan de orde, waarbij werd geconstateerd dat buikpijn het gevolg kan zijn van een 'onderbuikgevoel' dat regels arbitrair lijken te zijn, maar dat er ook altijd ergens een grens moet worden getrokken bij een regel, anders 'houdt het nooit op'. Omdat dit spanningen zijn die bij allerlei wetten spelen, is het goed om deze verschillende spanningen met alle betrokken en vanuit verschillende perspectieven te verkennen.

5.3. Conclusie

Solves gaan over het bijdragen aan meer structurele oplossingen voor grotere groepen cliënten als dat nodig is. Het onderscheid tussen fix en solve is minder scherp dan de twee losse begrippen doen vermoeden. Of iets een solve is, wordt gaandeweg in de probleemanalyse helder en vraagt van medewerkers alertheid. Bij het verkennen van het probleem van een specifieke casus stellen zij zich de vraag of de geconstateerde problematiek een structureel probleem is, of het vaker gebeurt of dat het een grotere groep mensen raakt.

De lerende evaluatie laat zien dat het niet mogelijk is om van tevoren heel scherp af te bakenen of iets een solve zal worden. Dit heeft onder andere te maken met de variatie in casuïstiek die bij Maatwerkplaatsen ingediend wordt. De solves zijn te onderscheiden naar extern en intern. Externe solves gaan over zaken waarbij een andere, externe partij betrokken moet worden of die op wetsniveau spelen. Interne solves gaan over allerlei soorten problemen die UWV in principe zelf zou kunnen oplossen. Deze kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met professioneel handelen, de organisatiestructuur, eigen beleid en interne regels.⁴⁴

Bij de aanpak van solves gebruiken de Maatwerkplaatsen dezelfde leidende principes als in hoofdstuk 4 zijn beschreven. Het 'systeem' is dan wel vaak groter dan bij een individuele casus. De aanpak onderscheidt zich daarmee van andere manieren binnen UWV om knelpunten te signaleren en op te lossen.

Tijdens de pilotfase is ook helder geworden dat de wens om interne of externe solves snel te realiseren op gespannen voet kan staan met de mogelijkheden om de daarvoor benodigde veranderingen in de UWV-organisatie door te voeren. Dit heeft te maken met de verandercapaciteit in de uitvoering en in de systemen en ook met prioriteiten die bijvoorbeeld uit een coalitieakkoord komen of de politieke haalbaarheid van een oplossing.

De lerende evaluatie laat diverse problemen zien waarvoor solves op wetsniveau wenselijk kunnen zijn. Oplossingen voor meerdere van deze problemen zijn inmiddels in gang gezet. De Maatwerkplaatsen hebben hieraan op verschillende manieren bijgedragen door onderwerpen (opnieuw) te agenderen en/of door een drijvende kracht te zijn richting oplossingen. De Maatwerkplaatsactiviteiten voor solvecasuïstiek staan niet op zichzelf, zij zijn een aanvulling op een bredere context van activiteiten en gremia om de geconstateerde problematiek te slechten.

Over wanneer en hoe betrokkenen binnen UWV, zoals de beleidsadviseurs van directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum, en daarbuiten, zoals het ministerie van SZW, precies betrokken moeten worden bij solvecasuïstiek, is het afgelopen pilotjaar veel nagedacht en ontdekt. Vanuit de leidende principes kunnen de Maatwerkplaatsen bijdragen aan meer structurele oplossingen. Zo zagen we dat bijvoorbeeld het 'hele systeem in de kamer' tijdens een

⁴⁴ Ook voor het wijzigen van beleidsregels is in de praktijk afstemming met SZW nodig, omdat beleidsregels volgen uit de wet.

maatwerksessie een duidelijke meerwaarde heeft. Vooral als er een balans gevonden moet worden tussen verschillende aspecten en belangen werkt zo'n aanpak. Zo'n sessie maakt gemakkelijk helder waar het schuurt tussen het concreet toegepaste en de meer abstracte bedoeling van de wet.

6. Registratie

In dit hoofdstuk beschrijven we wat de Maatwerkplaatsen willen bereiken met het registreren van informatie over het verloop van de fixcasussen (paragraaf 6.1), hoe de Maatwerkplaatsen deze informatie registreren (welke informatie zij vastleggen en hoe zij dat doen, paragraaf 6.2), hoe deze registratie zich gedurende de pilot heeft ontwikkeld en op welke wijze de registraties bijdragen aan het realiseren van de gewenste doelen (paragraaf 6.3). Paragraaf 6.4 sluit af met een beschouwing.

6.1. Doelen van de registratie

Bij aanvang van het onderzoek gaf de Maatwerkplaats aan met de registratie van de casuïstiek de volgende doelen na te streven:

- Overzicht houden van de casusvoortgang, zodat helder is waar nog (meer) actie ondernomen moet worden om tot een oplossing te komen.
- Zorgen voor overzichtelijke en complete verantwoordingsinformatie.⁴⁵ Welke informatie er voor wie precies nodig was, was op dat moment nog niet helder.
- Zorgen voor een bronbestand met een overzicht van casusprudentie, waarin een selectie van de geregistreerde informatie op het UWV-intranet doorzoekbaar is en waarvan geleerd kan worden, bijvoorbeeld bij het oplossen van toekomstige soortgelijke casussen.
- Zicht krijgen op trends in problemen en oplossingen (op geaggregeerd niveau) en daarmee ook input voor het opstarten van solveprocessen, zodat toekomstige maatwerkcasussen voorkomen kunnen worden.

De registraties dienen dus verschillende doelen die, zoals we in dit hoofdstuk laten zien, (nog) niet allemaal bereikt kunnen worden via de ontwikkelde registratiewijze. Het registreren als middel om aan deze doelen bij te dragen is dan ook een zoek- en ontwikkelingsproces geweest gedurende de pilot.

6.2. Hoe registreert de Maatwerkplaats het verloop van casuïstiek?

De landelijke Maatwerkplaats houdt voor fixcasussen een registratiebestand bij. In dit bestand wordt informatie bijgehouden over het verloop van alle casussen. Hieronder beschrijven we welke informatie op welke manier wordt geregistreerd en de veranderingen die hierin zijn opgetreden gedurende de pilot.

De coördinatie van de registratie in het bestand ligt bij twee medewerkers van de landelijke Maatwerkplaats. Zij vullen de velden van het registratiebestand in op basis van de aangeleverde informatie uit zogenaamde afhandelingsformulieren. De indieners van de casussen of soms de contactpersoon van de (regionale) Maatwerkplaats vullen deze afhandelingsformulieren in na afronding van elke casus. De opzet van het afhandelingsformulier, hoe dit wordt ingevuld, hoe de informatie daaruit vervolgens wordt overgezet in het registratiebestand en welke velden dat registratiebestand bevat, bepalen welke informatie beschikbaar is en kan dienen als verantwoordingsinformatie of inspiratiebron om van te leren.

Tegenwoordig wordt er meer én concretere informatie verzameld via het afhandelingsformulier dan in de beginfase van de pilot. De eerste versie van het formulier was vrij summier en weergegeven in figuur 6.1.

Sinds september 2021 zijn er vragen aan het formulier toegevoegd, deels omdat dit voor de lerende evaluatie nuttig was. Een van de doelen van dit onderzoek was inzicht krijgen in de aard van de problematiek en oplossingen. Daarbij was het bijvoorbeeld belangrijk inzichtelijk te maken of problemen zich afspelen op uitvoeringsniveau of binnen de juridische context. Vooral het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) was daarbij specifiek geïnteresseerd in oplossingen die zich op wetsniveau afspelen, deels omdat zij zorgen hadden over mogelijke contra-legemoplossingen. In het nieuwe formulier zijn vragen hierover toegevoegd. Daarnaast bleek tijdens de onderzoeksvoorbereiding dat er binnen UWV behoefte was aan verantwoordingsinformatie over waar het mandaat lag voor de genomen maatwerkbeslissingen. In het nieuwe formulier wordt daarom ook gevraagd of er akkoord was van beslissingsbevoegden. Dit uitgebreidere formulier is te zien in figuur 6.2.

Gedurende de pilot zijn de twee medewerkers van de landelijke Maatwerkplaats de informatie over casuïstiek op een andere manier gaan overzetten in het registratiebestand. In het begin vatten ze elke casus samen op basis van de afhandelingsformulieren én extra informatie uit mailwisselingen over de betreffende casus. Het bleek met het toenemend aantal casussen echter onhaalbaar om dit te blijven doen. Om die reden zijn de medewerkers overgestapt op het letterlijk kopiëren van de tekst uit de afhandelingsformulieren. Het voordeel van de eerdere werkwijze was wel dat de twee medewerkers volledig op de hoogte waren van alle casussen en dus gemakkelijk vragen over die casussen

⁴⁵ Met verantwoordingsinformatie kun je (1) aantonen/onderbouwen hoe je tot keuzes bent gekomen; (2) laten zien wat je hebt bereikt voor cliënten met het geld of de tijd die je erin hebt gestoken; of (3) allerlei (ad-hoc)vragen vanuit het management beantwoorden.

konden beantwoorden, ook als het antwoord niet direct uit het afhandelingsformulier te halen viel. Dat is met de overstap naar de nieuwe werkwijze minder geworden.

Figuur 6.1 Oorspronkelijk afhandelingsformulier

Afhandelingsformulier Maatwerkplaats

Naam casus	: Klik of tik om tekst in te voeren.
BSN	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Naam inbrenger	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Contactpersoon Maatwerkplaats	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Datum ingebracht	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Datum afgehandeld	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Kernwoord(en)	: Klik of tik om tekst in te voeren.

Beschrijving casus (Wat is de klantsituatie? Wat is in deze casus het probleem? Waarom is dit een casus voor de maatwerkplaats?)

Klik of tik om tekst in te voeren.

Proces casus (Hoe verliep het proces tot het oplossen van de casus? Welke methode is daarvoor gebruikt? Wie zijn er bij betrokken?)

Klik of tik om tekst in te voeren.

Oplossing (Wat is de oplossing?)

Klik of tik om tekst in te voeren.

Afweging (Welke afweging is er gemaakt om tot deze oplossing te komen? Optioneel: perspectiefcirkel met juridisch, economisch, maatschappelijk perspectief)

Klik of tik om tekst in te voeren.

Figuur 6.2 Aangepast, uitgebreider afhandelingsformulier

Afhandelingsformulier Maatwerkplaats

Wat is het doel van dit afhandelingsformulier? Door het in te vullen zijn we als maatwerkplaats transparant over wat we doen. We leggen onze onderbouwing vast, waarmee we ons maatwerkbesluit legitimeren én hiervan kunnen leren.

Naam casus (voornaam cliënt)	: Klik of tik om tekst in te voeren.
BSN	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Naam inbrenger	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Functie inbrenger	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Divisie inbrenger	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Standplaats inbrenger	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Lokale Maatwerkplaats	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Contactpersoon Maatwerkplaats	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Datum ingebracht	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Datum afgehandeld	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Kernwoord(en)	: Klik of tik om tekst in te voeren.
Wet	: ☐ WW ☐ ZW ☐ WIA ☐ Wajong ☐ Overig, nl Klik of tik om tekst in te voeren.

Beschrijving probleem

Wat is het probleem van de cliënt?

Wat was de reden dat deze casus bij de Maatwerkplaats is ingebracht?

Waar heeft het probleem mee te maken?

☐ Wetten (Juridisch)

☐ Regels (Protocollen, beleid, etc.)

☐ Processen (Interne samenwerking, vakmanschap, miscalculaties, etc.)

☐ Overig, namelijk:

Heeft het probleem met een andere organisatie te maken?

☐ Nee

☐ Ja, namelijk:

Welke specifieke wetten en/of regels hebben met het probleem te maken?

Proces casus

Hoe verliep het proces tot het oplossen van de casus (wie zijn bij deze casus betrokken, welke methode is gebruikt)?

Wat is de afweging bij deze casus geweest (voor perspectiefcirkel, zie volgende vraag)?

Wat zijn de drie perspectieven: juridisch, economisch en maatschappelijk (optioneel)?

Juridisch:

Economisch:

Maatschappelijk:

Oplossing

Wat is de oplossing?

Waar is de oplossing gevonden?

☐ Op bestuurs-/wetsniveau (door 'contra legem' een oplossing te bieden)

☐ Op regelgevingsniveau (bijvoorbeeld door een uitzondering op de regel te maken, of doordat de cliënt alsnog onder een regel blijkt te vallen)

☐ Binnen de uitvoering (bijvoorbeeld door contact te leggen met collega's van een andere afdeling, of door een herberekening te doen)

☐ Overig, namelijk:

Is de oplossing in de gebruikelijke lijn gevonden? (d.w.z.: de oplossing is binnen het reguliere proces afgehandeld met collega's die hierover mogen beslissen)

☐ Ja

☐ Nee, er was een akkoord nodig van (naam en functie):

Overige opmerkingen (tip: wat is er geleerd?)

In lijn met de veranderingen in het afhandelingsformulier zijn er ook veranderingen aangebracht in het registratiebestand. In het begin van de pilot bevatte het registratiebestand alleen de volgende velden:

- wet
- naam 'eigenaar'
- situatie
- belemmerende factor
- oorzaak
- samenvatting
- oplossing
- juridisch perspectief
- sociaal-maatschappelijk perspectief
- financieel-economisch perspectief

Gaandeweg zijn hier extra velden bijgekomen, onder andere om het doorzoeken van het bestand te vergemakkelijken (en daarmee leren en verantwoorden te faciliteren). In januari 2021 werden de datum binnenkomst en de datum oplossing toegevoegd. In maart 2021 kwamen daar nummer en naam van de casus bij, net als contactpersoon van de Maatwerkplaats, status en kernwoorden. In augustus 2021 volgden de velden voor het hoofdonderwerp en het subonderwerp en een kolom 'overig'. Tegenwoordig worden ook het UWV-organisatieonderdeel waar de casus betrekking op heeft en de regio geregistreerd en is het veld met de samenvatting vervangen door 'casusbeschrijving'. De informatie over het niveau waarop de oplossing is gevonden en of er akkoord was van een beslissingsbevoegde wordt niet overgenomen in het registratiebestand. De Maatwerkplaats wil, nu het onderzoek is afgerond, graag weer terug naar een korter formulier dat goed ingevuld wordt.

6.3. Realiseren van doelen met de registraties

Zoals beschreven dienen de registraties verschillende doelen, die ieder verschillende eisen stellen aan het soort registratie, of de verwerking van de informatie uit die registratie. Omdat de Maatwerkplaatsen de betrokkenen bij een casus zo min mogelijk willen belasten met allerlei registratie en administratie, hebben ze gekozen voor één afhandelingsformulier en één registratiebestand. Hieronder beschrijven we per doel in hoeverre het registratiebestand en het afhandelingsformulier bijdragen aan dat doel, wat daarbij succesfactoren en knelpunten zijn en hoe deze zich in de loop van de pilot hebben ontwikkeld. Omdat voor het realiseren van alle doelen de kwaliteit van de geregistreerde informatie van belang is, reflecteren we hier eerst in algemene zin op.

Bereiken registratiedoelen afhankelijk van snelheid, kwaliteit en compleetheid van de aangeleverde informatie

In het algemeen geldt dat het realiseren van elk van de in paragraaf 6.1 genoemde doelen afhangt van de snelheid waarmee de informatie wordt aangeleverd aan de Maatwerkplaats zelf (via de afhandelingsformulieren) en de kwaliteit en compleetheid daarvan. Of en wanneer het registratiebestand compleet en actueel is, hangt af van de snelheid waarmee de informatie uit de afhandelingsformulieren is overgezet en van de kwaliteit en volledigheid waarmee de afhandelingsformulieren worden ingevuld door de indieners of de Maatwerkplaatsmedewerkers.

Het registratieproces is een handmatig proces. De twee medewerkers zetten informatie van casussen alleen over in het registratiebestand wanneer zij een volledig ingevuld afhandelingsformulier hebben ontvangen. Zij kunnen de stroom afhandelingsformulieren tot nu toe snel verwerken en goed bijhouden. Doordat sommige indieners of regionale coördinatoren een achterstand hebben in hun administratie, kan het echter soms enige tijd duren voordat afhandelingsformulieren binnenkomen. Er is in de praktijk dus bijna onvermijdelijk sprake van vertraging.

Wat betreft de kwaliteit en de volledigheid van de registratie bleek tijdens ons onderzoek dat het voor 'buitenstaanders', die niet bij de casus betrokken waren, vaak lastig is om op basis van de informatie in het registratiebestand te begrijpen wat de casus precies inhield en hoe die is opgelost. Tijdens interviews merkten we bijvoorbeeld op dat sommige casussen net iets anders in elkaar zaten dan we op basis van de informatie in het casuïstiekbestand hadden verwacht. Een van de oorzaken hiervan is dat iedereen het formulier op zijn eigen manier invult en er ook geen verdere instructie voor is. Het is voor indieners die het formulier moeten invullen lastig te doorgronden wat er nu precies verwacht wordt bij het invullen en waarvoor dat gebruikt zal worden. Zij hebben vaak nog geen of weinig ervaring met de Maatwerkplaats, dus voor velen is het de eerste (en soms ook enige) keer dat ze het formulier invullen en zien. Het is daardoor (nog) niet echt mogelijk om deze medewerkers hiervan te laten leren.

Dit geldt wel voor de coördinatoren van de (landelijke en regionale) Maatwerkplaatsen: zij vullen vaker de formulieren in en zien ook wat er met de informatie gedaan wordt. De kwaliteit van de registratie zou vermoedelijk verbeteren als deze coördinatoren de afhandelingsformulieren zouden invullen, want dan is er makkelijker te sturen op de wijze waarop er wordt ingevuld. Dit zou echter een nog groter beslag leggen op hun tijd, waarvan in hoofdstuk 3 al is geconstateerd dat dit een pijnpunt is. Op het moment dat deze medewerkers voor een deel van de tijd vrijgesteld zijn van hun reguliere werkzaamheden, zou dit wellicht wel een optie worden. Van een van de Maatwerkplaatscoördinatoren hoorden we echter dat zij altijd het afhandelingsformulier invult:

'Ik heb voor deze casus de administratieve afhandeling gedaan. Ik doe dat eigenlijk altijd, om de inbrenger te ontlasten en omdat ik vind dat ik het goed kan en ik heb er tijd voor, want ik zit niet in het

primaire proces. Ik vind dat ook wel een prettige taak. Ik maak tijdens de maatwerksessie aantekeningen en verwerk die daarna.'

Wat hierbij ook een rol speelt is dat, net als veel mensen, de medewerkers betrokken bij de Maatwerkplaats niet altijd een voorliefde hebben voor registreren en verantwoorden. Mensen helpen zien zij als belangrijkste taak en de administratie als een noodzakelijk kwaad. Het nut wordt daarom niet altijd gezien, of registreren kan aanvoelen als een overbodige herhaling. Deze quote is illustratief voor wat we hoorden tijdens de interviews:

'Ik heb het afhandelingsformulier ingevuld. Dat kostte veel tijd en die had ik niet. Mijn indruk was dat ik snel in herhaling viel bij het invullen. Het formulier dwong me wel om nog een keer helder neer te zetten en uit te leggen wat er gebeurd was. Ik zou het fijn vinden als ik beter zou weten waar dat formulier precies voor wordt gebruikt. [...] Als ik bijvoorbeeld zou weten dat het afhandelingsformulier wordt gebruikt voor een casusprudentie, waarin anderen kunnen zoeken om ideeën op te doen voor een casus waar ze zelf mee worstelen, dan zou ik eventueel wel meer details toevoegen (als andere mensen er ook van kunnen leren). Maar echt veel tijd vrijmaken voor het invullen van zo'n formulier vind ik zonde. Ik besteed mijn tijd liever aan het oplossen van een probleem van een cliënt.'

Uit de quotes hierboven blijkt ook dat de invuller begrijpt dat er voor de verschillende doelen, inzicht in voortgang, verantwoording of casusprudentie, verschillende vormen van registreren en verschillende typen informatie wenselijk zijn. Het helpt dus als voor de invullers duidelijk is wat het doel van de registratie is, en daar een passende manier van registreren en verwerken bij te zoeken.

Los van deze algemene inzichten over het bereiken van de doelen en waar dat van afhangt, spelen per gesteld doel enkele specifieke zaken, die hieronder aan de orde komen.

Overzicht houden van de casusvoortgang

Met de huidige manier van registreren biedt het registratiebestand geen volledige en actuele informatie over de voortgang van binnengekomen casussen. Om overzicht te houden van de casusvoortgang is het van belang om per casus in beeld te hebben wanneer deze is ingediend, wie ermee bezig is en of/wanneer een casus is afgerond. Op basis van een dergelijk overzicht zou bepaald kunnen worden welke casussen mogelijk nog om extra actie vragen om tot een oplossing te komen. Op dit moment worden casussen die zijn ingediend bij de landelijke Maatwerkplaats weliswaar direct bij binnenkomst geregistreerd, maar de casussen die bij regionale Maatwerkplaatsen zijn ingediend, komen pas in beeld als ze volledig zijn afgerond en er een afhandelingsformulier is ingevuld en ingeleverd. Ook voor de casussen van de landelijke Maatwerkplaats geldt dat de informatie over de casus pas volledig gemaakt wordt als het afhandelingsformulier binnenkomt. Hierdoor wordt er in de tussentijd geen informatie over de voortgang van casussen vastgelegd en dat is na afloop van de casus op basis van het registratiebestand ook lastig te reconstrueren.

Om overzicht te houden over de voortgang van casussen moet dus een andere oplossing gevonden worden. Een handmatige, voorlopige oplossing zou kunnen zijn dat tijdens bijeenkomsten waarin casussen worden besproken de informatie over de casusvoortgang ook direct wordt vastgelegd in het registratiebestand. Tijdens het verbindingsteamoverleg worden bijvoorbeeld casussen besproken. Het zou in principe mogelijk zijn om deze informatie op te nemen in het bestand. Het aantal casussen groeit echter dusdanig snel dat het in de praktijk waarschijnlijk niet mogelijk is om alle lopende casussen te bespreken tijdens dit overleg. Een andere oplossing zou kunnen zijn om regionale coördinatoren zelf toegang te geven tot een digitale tool waarmee ze rechtstreeks informatie in het registratiebestand kunnen toevoegen over de voortgang van iedere casus. Dit zou niet alleen een investering in de ICT-omgeving vergen, maar ook veel van de registratiebereidheid en doortastendheid van de betrokken medewerkers. Zoals hierboven al aan de orde is geweest, hebben medewerkers niet echt een voorliefde voor registreren, zeker als ze zelf het nut ervan niet ervaren. Een alternatief zou ook nog kunnen zijn om in eerste instantie op regionaal niveau de voortgang van casuïstiek te volgen en deze lokale informatie later centraal te verzamelen om zo het totaaloverzicht te houden over de casusvoortgang op landelijk niveau. Hierbij kunnen privacyissues spelen, waarover de Maatwerkplaats op dit moment aan het nadenken is. Op regionaal niveau waren sommige Maatwerkplaatsen hier in de pilotfase al mee bezig:

'Wij [regionale Maatwerkplaats] hebben een eigen SharePoint-pagina waar we casuïstiek bijhouden en waar we de stand van zaken van alle casussen kunnen bekijken. Dit overzicht is niet gekoppeld aan de registratie bij de landelijke Maatwerkplaats. Dit is puur voor onszelf om informatie op één plek te hebben. Als een casus afgehandeld is, nemen we de informatie over op het afhandelingsformulier en dat sturen we naar de landelijke Maatwerkplaats.'

Een aanvullende behoefte waarin de registratie op dit moment niet voorziet, is dat medewerkers graag op cliëntniveau zouden kunnen zien of de Maatwerkplaats bezig is of is geweest voor iemand.

'In het elektronisch archief kunnen we niet zien als iemand een cliënt bij de Maatwerkplaats heeft aangemeld. Ik heb er wel behoefte aan dat ik dit op het moment dat het speelt en achteraf nog zou kunnen terugzien. Als de cliënt bij een andere collega komt met dezelfde vraag is het handig om dat te weten.'

Als een dergelijke ICT-oplossing gerealiseerd kan worden, zal dit ten goede komen aan de integrale dienstverlening die UWV graag wil bieden en waarbij cliënten een drempelloze reis door de verschillende organisatieonderdelen van UWV ervaren. Hierbij speelt wel een privacyvraagstuk: welke professionals mogen welke informatie inzien?

Overzichtelijke en complete verantwoordingsinformatie

Het is lastig te beoordelen of de huidige registratie voldoet aan de behoefte aan verantwoordingsinformatie, omdat nog niet duidelijk is welke verantwoordingsinformatie er voor wie nodig is (en met welk doel). Net als op andere vlakken (zie hoofdstuk 3) heeft de Maatwerkplaats ook hier gekozen voor een organisch proces: op het moment dat bleek dat er extra informatie nodig was (bijvoorbeeld voor het onderzoek), dan werd die informatie waar mogelijk toegevoegd.

Zeker in de beginfase was het bieden van complete verantwoordingsinformatie voor de Maatwerkplaats van secundair belang. De focus lag (en ligt) op het afhandelen van casussen. Qua verantwoording zocht de Maatwerkplaats het vooral in het narratief verantwoorden, door (incidenteel) verhalen over afgehandelde casussen te delen. Uit onze interviews en focusgroepen bleek echter dat er in de organisatie, op directeureniveau, maar ook op management-, staf- en medewerkersniveau, wel degelijk behoefte is aan verantwoordingsinformatie, bijvoorbeeld over 'hoe vaak er sprake was van casussen die met regulier maatwerk ook opgelost hadden kunnen worden' en 'hoe vaak er sprake is van een contra-legemsituatie en wie hier dan een besluit over genomen heeft'.

Bronbestand voor casusprudentieoverzicht op intranet

Vanaf het begin van de Maatwerkplaatsen was er de behoefte om ook van afgehandelde casussen te leren hoe je een toekomstige soortgelijke casus kan oplossen. Een van de belangrijkste beoogde toepassingen van het registratiebestand was dat het zou kunnen dienen als basis hiervoor. In eerste instantie was het idee dat het bestand als volledig overzicht van alle afgehandelde casussen van de Maatwerkplaats op intranet geplaatst zou worden. Dit bestand zou dan dienen als inspiratiebron voor medewerkers die zelf met een buikpijncasus in hun maag zaten en zochten naar inspiratie hoe hiermee om te gaan. Met dit doel in het achterhoofd zijn er ook diverse aanpassingen gedaan aan het bestand om de doorzoekbaarheid te vergemakkelijken (bijvoorbeeld kernwoorden).

In mei 2021 heeft de Maatwerkplaats een overzicht van tachtig afgehandelde casussen uit dit registratiebestand op de intranetpagina van de Maatwerkplaats geplaatst. Het idee was dat UWV-medewerkers die aanliepen tegen een buikpijncasus in het overzicht zouden kunnen zoeken naar soortgelijke casussen en dan contact zouden opnemen met de Maatwerkplaatsmedewerker die de betreffende casus had afgehandeld. Dit werd ook zo beschreven in de handleiding die bij het bestand op het intranet werd geplaatst. Deze casuïstiekpagina werd zo'n duizend keer per maand bekeken door zo'n driehonderd unieke gebruikers, die daarover niet allemaal even enthousiast waren:

'Er is een keer een bestand op intranet geplaatst. Dat liep tot mei vorig jaar en daarna is dit niet meer bijgewerkt. Dit bestand is niet erg lees- of zoekvriendelijk ingericht. Ik ben benieuwd naar de landelijke thematiek die inmiddels is herkend en welke acties daarop zijn ingezet. Dat kon ik daarin niet vinden.'

Gaandeweg de pilotfase is de Maatwerkplaats van het idee afgestapt dat (een bewerking van) het bestand een prettige manier was om het leren van fixcasussen te faciliteren. Daarvoor waren meerdere redenen:

- Het kostte de medewerkers van de Maatwerkplaats ontzettend veel tijd om van een registratiebestand voor eigen gebruik een overzichtelijk bestand te maken zonder taal- en spelfouten en waaruit alle gevoelige persoonsinformatie nauwgezet was verwijderd.⁴⁶
- Het bestand werd niet op de manier beoogde manier gebruikt: er werden geen telefoontjes gepleegd met casusafhandelaars met het verzoek om hulp bij het oplossen van gelijksoortige casussen.
- Er was een andere manier gevonden om verhalen over afgehandelde casussen te delen via intranet, namelijk via enkele uitgebreid beschreven casussen.

Men kwam, kortom, tot de conclusie dat het gewoonweg niet mogelijk was om de mate van detail en overzichtelijkheid te bieden met het registratiebestand die nodig is om dit doel te bereiken. Of in elk geval niet zonder daar heel veel tijd in te steken. Daarom is meer ingezet op het delen van verhalen, waarvoor het registratiebestand nog wel een bron van informatie was.

- Meermaals zijn verhalen over Maatwerkplaatscasussen gedeeld op intranet.
- In januari 2022 is het boekje Hoe maatwerk bij UWV het licht zag verschenen met verhalen over Maatwerkplaatscasussen. Dit boekje is in april aan alle UWV collega's toegestuurd en is ook openbaar toegankelijk om het leren van de Maatwerkplaats ook buiten UWV een impuls te geven.⁴⁷

Het delen van verhalen over individuele casussen heeft zich daarna verder doorontwikkeld van eens in de zoveel tijd een verhaal op intranet tot de huidige praktijk, waarin iedere twee weken een paar verhalen worden gedeeld. Directie Concerncommunicatie van UWV ondersteunt daarbij. Zij interviewen de indiener van de casus om er een verhaal van te maken. Het registratiebestand dient als broninformatie om casussen uit te selecteren, maar speelt verder geen rol voor de verhalen. Dezelfde werkwijze is gebruikt voor het hierboven genoemde boekje met maatwerkverhalen. Als je het registratiebestand voor dit doel wil gebruiken, dan is vrij basale informatie over de casussen voldoende. Indien de casus wordt gebruikt voor het delen van het verhaal, dan worden de betrokkenen daarvoor geïnterviewd.

Toch kwam in hoofdstuk 3 al aan de orde dat de behoefte aan een casusprudentieoverzicht bij medewerkers groot is. Enerzijds om van te leren bij het oplossen van soortgelijke casuïstiek ...

⁴⁶ Ook bij externe stakeholders bestaat de behoefte om geïnformeerd en geïnspireerd te worden. Als deze informatie echter openbaar gemaakt zou worden (buiten UWV), dan zou dit waarschijnlijk nog meer tijd vragen.

⁴⁷ [hoe-maatwerk-bij-uwv-het-licht-zag.pdf](#)

'Als je die informatie ook als een stukje jurisprudentie (of casusprudentie) zou kunnen gebruiken, dan zou dat mooi zijn. Als er goede jurisprudentie zou zijn, dan zou ik daar zeker de moeite voor nemen om door te nemen om bij andere casussen al van tevoren (inspiratie voor) een mogelijke oplossing te krijgen.'

... anderzijds omdat er een grote behoefte leeft om te kunnen zien wat de Maatwerkplaats nou precies doet en gerustgesteld te worden dat een casus daar inbrengen niet leidt tot willekeur:

'Ik heb soms het gevoel dat er te snel gezegd wordt: "Dat is niet de bedoeling van de wet", zonder enige argumentatie. Maar de communicatie is nog niet helder; hoe houden we elkaar én de medewerkers op de hoogte en laten we zien dat we niet te snel overgaan tot maatwerk? Het bestand dat een keer op intranet is geplaatst, is nooit geüpdatet. Dus ik weet niet wat ze allemaal doen.'

Het delen van verhalen helpt weliswaar om medewerkers te inspireren tot het vaker bieden van maatwerk, en geeft een algemeen begrip over het type casussen dat de Maatwerkplaats behandelt en hoe ze in die gevallen heeft geholpen. Maar voor het wegnemen van een zorg over willekeur en het bieden van concrete handvatten voor het oplossen van een eigen casus is waarschijnlijk meer nodig.

Zicht op trends in problemen en input voor solveprocessen

Een belangrijke functie van het registratiebestand is om daaruit te signaleren of er casussen zijn die vragen om een structurele solve, zodat soortgelijke casussen kunnen worden voorkómen. Tijdens een overleg van de vijf directeurs van de grootste organisatieonderdelen van UWV zijn de resultaten van het onderzoek besproken. Zij benadrukten dat zij een goede centrale registratie van de casussen belangrijk vinden. Zij hebben dan behoefte aan een registratie waaruit duidelijk blijkt welke casus welk type oorzaak heeft. Dit inzicht kan helpen om dat soort casussen in de toekomst te voorkomen. Ze zien de registratie bovendien als een belangrijk instrument om van te leren en te komen tot structurele oplossingen waar nodig (solves). Dit doel wordt ook gedeeld door UWV-medewerkers die behoefte hebben aan zicht op structurele problemen vanuit de behandelde casuïstiek.

'Wat is de rol van de landelijke Maatwerkplaats bij het opbouwen van de casusprudentie? Houdt zij in de gaten of er vergelijkbare casussen spelen? Ik zou graag samen met hen kijken of het om een unieke casus gaat of een meer structureel probleem. Ik geef zelf wel signalen door ten behoeve van de casusprudentie, maar ik kijk er zelf eigenlijk niet in. Het delen van signalen zou eigenlijk tweerichtingsverkeer moeten zijn.'

Zicht op (mogelijk) te solven casuïstiek begint bij een goede registratie van de casussen, waarin voor elke casus is te zien welk probleem er achter een casus zit en hoe dát gesolved zou kunnen worden. De coördinatoren van de Maatwerkplaats moeten zich voortdurend afvragen waar een casus symbool voor staat en nadenken of het om een algemeen probleem gaat dat ze structureel kunnen oplossen (en wie ze daarvoor nodig hebben). Dat vraagt een analyse van de informatie in het afhandelingsformulier of het registratiebestand: zit hier iets achter dat ligt op wetsniveau, op cultuurniveau, op inrichting van de organisatie of op kennis en vakmanschap van de medewerkers? Een van de coördinatoren van de landelijke Maatwerkplaats plaatste hierbij de kanttekening dat het *tellen* van het aantal soortgelijke casussen en op grond daarvan bepalen of er aanleiding is voor een solve niet overschat moet worden:

'Bijvoorbeeld bij het WIA-voorschottenvraagstuk wisten we al na twee casussen dat het een landelijk probleem was. Daarvoor was het dus helemaal niet nodig om in het registratiebestand te analyseren hoeveel soortgelijke casussen er waren.'

Zoals besproken in hoofdstuk 5, hebben de landelijke coördinatoren inmiddels een hele solvelijst opgesteld, zowel op wetsniveau als voor interne processen. Deze lijst hebben ze samengesteld door alle geregistreerde casussen grondig gezamenlijk te bestuderen. Deze actie heeft na de pilotfase, en na een terugkoppeling van de voorlopige resultaten van dit onderzoek, plaatsgevonden.

6.4. Conclusie

De registratie en verantwoording over maatwerkcasuïstiek heeft zich ontwikkeld tijdens de pilotfase. De Maatwerkplaats is begonnen met een vrij basaal afhandelingsformulier, dat al snel is uitgebreid met aanvullende velden voor specifiekere informatie. De informatie in het registratiebestand beoogt verschillende doelen: inzicht in de voortgang van casussen, verantwoording over het oplosproces, casusprudentie en inzicht in mogelijk solvecasuïstiek. De verschillende doelen stellen andere eisen aan de informatieverzameling, de verwerking en de presentatie ervan.

Het is lastig om met één registratiewijze al deze doelen goed tot hun recht te laten komen. Mede hierom heeft de Maatwerkplaats besloten om de casusprudentie een meer verhalend karakter te geven. Dit zijn verhalende omschrijvingen van casuïstiek die dienen ter lering en informatie. Voor het verantwoordende doel ontwikkelt de Maatwerkplaats momenteel een reflectieve manier van lerend verantwoorden. Het volgende hoofdstuk gaat daar verder op in. Deze nieuwe vormen dragen bij aan begrip over wat maatwerk is en bieden inspiratie om hiermee aan de slag te gaan. Zij bieden echter voor een professional geen doorzoekbare bron om soortgelijke casuïstiek te vinden en om deze dan ook soortgelijk toe te passen, of om de angst voor willekeur weg te nemen.

De gebruiksvriendelijkheid van het afhandelingsformulier kan nog verbeterd worden, net als de gebruiksvriendelijkheid van het casusprudentieoverzicht. Tijdens het onderzoek zijn suggesties gedaan om user experience (UX)-designers naar het afhandelingsformulier te laten kijken. Zij kunnen dan ook goed in beeld brengen welke behoefte er is bij de (verschillende) eindgebruikers én hoe deze op een efficiënte wijze de juiste informatie op het juiste moment kunnen vinden. Andere kennisbanken en jurisprudentieoverzichten kunnen hiervoor ook ter inspiratie worden gebruikt.

Een knelpunt om verbeteringen voor elkaar te krijgen is dat medewerkers die een casus bij de Maatwerkplaats inbrengen prioriteit leggen bij het bieden van maatwerk en minder warmlopen voor registratie en het invullen van een centraal afhandelingsformulier. Een uniform en centraal afhandelingsformulier kan gevoelsmatig indruisen tegen de organische structuur en aanpak van de Maatwerkplaats. Bovendien is het een aanvullende registratie naast de bestaande (administratie)werkzaamheden die medewerkers nu al hebben en daarmee een extra tijdsinvestering. Desalniettemin onderstrepen betrokkenen bij de Maatwerkplaats het belang van registratie voor bijvoorbeeld lering en casusprudentie:

'Ik ben het helemaal met [...] eens dat casusprudentie heel belangrijk is, dat iedereen kan zien wat er allemaal gebeurt in de Maatwerkplaats. Dat kan koudwatervrees wegnemen. En het kan ons helpen om een lerende organisatie te worden.'

Nu is er één registratiebestand dat allerlei doelen moet dienen, waardoor geen van alle optimaal wordt bereikt. De Maatwerkplaats erkent dat het belangrijk is om stil te staan bij de verschillende registratiedoelen. Bij voorkeur maakt UWV samen met de Maatwerkplaats en de (interne en externe) gebruikers van de informatie een keuze. Ten eerste of alle doelen moeten blijven of dat er doelen kunnen afvallen. De benodigde tijd vormt daarbij een argument. Ten tweede welke informatie per doel noodzakelijk is. Pas bij een eenduidige doelbepaling van een registratie (of de bewerking ervan) is het mogelijk om een optimale administratie te krijgen waarin niet meer wordt geregistreerd dan strikt noodzakelijk. Ten derde een keuze over de vorm waarmee de gebruikers op een passende manier voorzien kunnen worden van de informatie die zij zoeken.

7. Leren tijdens evaluatieonderzoek naar Maatwerkplaatsen

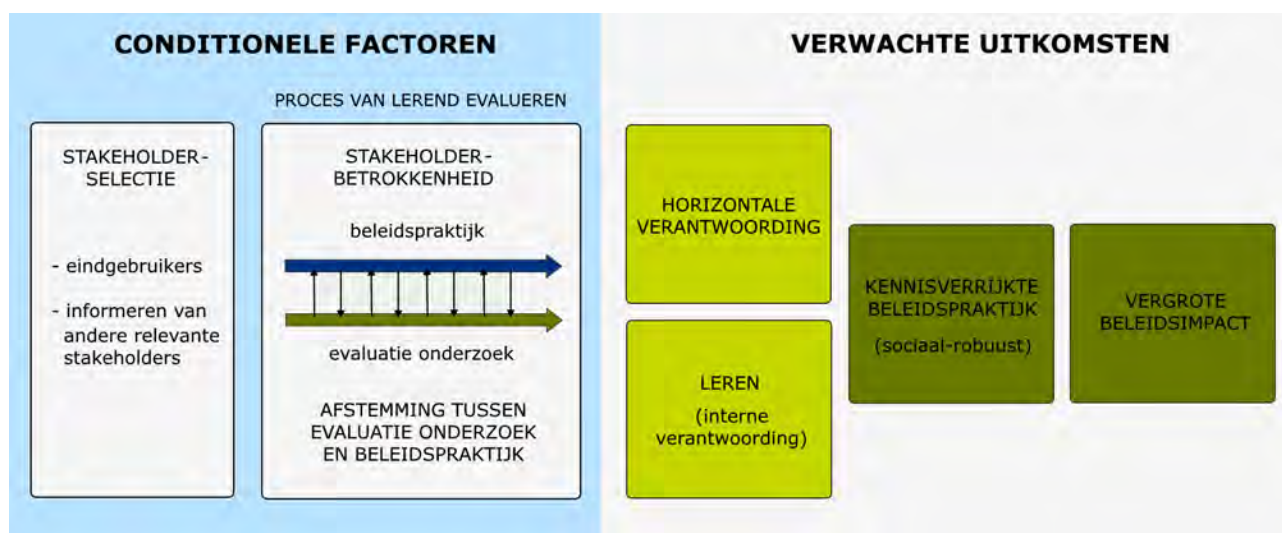
Het onderzoek had expliciet ook tot doel om het (tussentijds) leren van de Maatwerkplaatsen te bevorderen. Mede om die reden is het onderzoek met een lerende evaluatie uitgevoerd. In dit hoofdstuk beschrijven we – ingebed in de literatuur – iets uitgebreider wat een lerende evaluatie is, waarom hiervoor is gekozen en hoe dit heeft vorm gekregen binnen dit onderzoek. Aan bod komen diverse leercycli die zijn opgestart. Dit zijn geconstateerde leerpunten en de verbeter- of ontwikkelingsacties die daaruit zijn voortgekomen. Meerdere van deze leerpunten en verbeteractiviteiten zijn ook in voorgaande hoofdstukken aan bod gekomen, maar de belangrijkste zetten we in dit hoofdstuk op een rij.

7.1. Lerend evalueren

Een lerende evaluatie is zowel gericht op het verantwoorden van de beleidsdoeleinden als de leerbehoeften van verschillende betrokkenen. In plaats van de bevindingen aan het eind van het onderzoek te delen, is een lerende evaluatie een dynamisch onderzoeksproces met een continue interactie tussen onderzoekers en betrokkenen. De onderzoekers delen observaties en tussentijdse bevindingen en staan samen met de betrokkenen hierbij stil (reflectie). De inzichten uit reflecties leveren leerpunten op en kunnen aanleiding zijn voor aanpassingen.⁴⁸ In een lerende evaluatie is het onderwerp van onderzoek in verandering én speelt het onderzoek zelf een actieve rol in die verandering.⁴⁹

Een lerende evaluatie gaat daarmee niet uit van zwart-witbeelden waarin het gaat om goed of fout. Ze werkt vanuit de insteek dat investeren in een leercultuur binnen een organisatie als UWV meer oplevert voor maatschappij en mensen dan een afrekencultuur.⁵⁰ Dat betekent niet dat er dingen niet fout kunnen gaan, maar dat die constatering zelf weinig oplevert totdat je daar lering uit trekt en kijkt hoe dat te herstellen of in de toekomst te vermijden is.

Op basis van een uitgebreide internationale literatuurstudie is er door Van Veen, Verwoerd en Regeer een theoretisch kader ontwikkeld voor een lerende evaluatie met daarin de belangrijkste karakteristieken.⁵¹ Figuur 7.1 geeft dit theoretisch kader weer.



De linkerzijde omvat de factoren die van belang zijn bij het vormgeven van de lerende evaluatie. Onder deze conditionele factoren valt de selectie van de stakeholders voor het onderzoek. De belangrijkste groep om hierbij te

⁴⁸ Edelenbos en Van Buuren (2005) omschrijven dit als: 'Een lerende evaluatie is niet zozeer het systematisch langs een van tevoren uitgezet traject een gewenst doel bereiken, als wel het vanuit een open grondhouding, vertrekkend vanuit globale onderzoeksdoelen, op een intelligente en creatieve wijze omgaan met de onzekerheid en onvoorspelbaarheid in een voortdurend veranderende werkelijkheid.'

⁴⁹ Voorbeelden van dergelijk onderzoek zijn te vinden in: KplusV (2021); Verwoerd, De Wildt-Liesveld en Regeer (2017).

⁵⁰ Zie ook Van Steenberghe *et al.* (2019).

⁵¹ Van Veen, Verwoerd en Regeer (2016). Zij omschrijven zeven karakteristieken: (1) een lerende evaluatie is een multistakeholderproces; (2) het evaluatieproces is optimaal afgestemd op praktijk; (3) de doelen en kaders van de evaluatie ontplooiën zich met de tijd (emergent design); (4) nieuwe rollen: de deelnemende stakeholders; (5) nieuwe rollen: de evaluatoren; (6) kennis en perspectieven van verschillende stakeholders worden geïntegreerd; en (7) er wordt geleerd én verantwoord.

betrekken zijn de eindgebruikers. Verder is het nodig om andere stakeholders (actoren) goed te informeren. In paragraaf 7.2 beschrijven we hoe deze factoren in dit onderzoek vorm hebben gekregen.

De rechterzijde toont de uitkomsten die men verwacht van de lerende evaluatie. Het theoretisch kader veronderstelt meerdere uitkomsten als het onderzoek voldoet aan de conditionele factoren van de lerende evaluatie. Ten eerste verbindt de lerende evaluatie twee belangrijke aspecten van evaluaties: verantwoorden van beleid/beleidsuitvoering én leren. Waarover wordt verantwoord daaraan verbindt de theorie geen criteria, maar dit onderwerp wordt in principe samen met de stakeholders vastgesteld. Bij de verantwoording van uitvoering en beleid gaan de inzichten dan niet alleen naar opdrachtgevers (verticaal), maar juist naar alle stakeholders die betrokken zijn bij het beleid (horizontaal). Het leren (oftewel de interne verantwoording) gaat om het leren om het beleid te verbeteren en alle aspecten die hierbij komen kijken, zoals vormgeving en uitvoering. Omdat de kennis in lerend evalueren samen met de stakeholders is ontwikkeld, gaat dit om kennis die sociaal-robust is. Dit wil zeggen dat het kennis is die betrouwbaar, relevant en toepasbaar is. De uiteindelijke verwachting is dat dergelijke kennis zeer bruikbaar is en dus de beleidspraktijk verrijkt en daarmee leidt tot een vergrote beleidsimpact.

Waarom een lerende evaluatie?

In dit onderzoek naar de Maatwerkplaatsen is om meerdere redenen voor een lerende evaluatie gekozen. Ten eerste omdat het onderzoek expliciet tot doel had om ook het tussentijdse leren te bevorderen (passend bij de wens van UWV om een lerende organisatie te zijn). Het onderzoek moest – ook gedurende de pilot – praktijkrelevante kennis opleveren, die behulpzaam kon zijn bij het optimaliseren en ontwikkelen van de Maatwerkplaats. Daarnaast speelde de complexiteit mee van de context waarin de Maatwerkplaatsen opereren en het feit dat de Maatwerkplaatsen tijdens de pilotfase nog volop in ontwikkeling waren. Het zou onnatuurlijk en onwenselijk zijn deze ontwikkelingen stil te zetten gedurende het onderzoek.

De bekendste vorm van evalueren is waarschijnlijk de ex-postevaluatie. Simpel gezegd kijkt men dan terug en velt een oordeel, eventueel vergezeld van aanbevelingen. Ex-postevaluaties zijn zeer geschikt als er sprake is van een relatief onveranderlijke situatie met heldere doelen. UWV en de Maatwerkplaatsen functioneren echter in een complexe, dynamische omgeving waarin verschillende domeinen samenkomen (bijvoorbeeld: werk, inkomen, gezondheid, welbevinden). De Maatwerkplaatsen behandelen complexe situaties waarin verschillende perspectieven (juridisch, economisch en maatschappelijk) aan bod komen op verschillende snijvlakken (wet, beleid, organisatie en uitvoering). Deze bevatten vaak spanningsvelden of tegenstrijdigheden. Dit gebeurt bovendien in een omgeving met vele actoren van verschillende organisaties of organisatieonderdelen en betrokken personen. Overheden betrekken steeds vaker burgers, maatschappelijke partijen en bedrijven bij hun besluitvormingsproces om te komen tot beleid. UWV en de Maatwerkplaatsen verrichten hun werk in een omgeving waarin sprake is van de betrokkenheid van verschillende partijen (multiactor) en die bestaat uit interagerende autoriteiten en structuren (*multi-level governance*). Hierbij spelen vrijwel altijd tegelijkertijd verschillende perspectieven en belangen. Verschillende actoren kunnen tegenover elkaar staan omdat ze andere belangen of waardeopvattingen hebben over het probleem en de mogelijke oplossingen. Reguliere evaluaties nemen vaak al impliciet bepaalde normen aan boord (door de vraagstelling en de gekozen onderzoeksmethodiek), die geen recht doen aan de diversiteit van verschillende perspectieven. De laatste jaren is het steeds duidelijker geworden dat kijken naar complexe of ongestructureerde problemen (*wicked problems*) in zo'n omgeving veel meer baat heeft bij reflectieve vormen van onderzoek, zoals een lerende evaluatie.⁵²

7.2. Lerend evalueren met de Maatwerkplaatsen

Zoals in paragraaf 7.1. beschreven, is het belangrijk om in een lerende evaluatie aandacht te hebben voor het selecteren en betrekken van stakeholders, waaronder de primaire eindgebruikers. Hieronder geven we weer hoe dit in het huidige onderzoek vorm heeft gekregen.

Stakeholdersselectie

In het onderzoek naar de Maatwerkplaatsen zijn deze zelf de eindgebruikers. De overige stakeholders betroffen de directeuren van de UWV-uitvoeringsonderdelen, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de leden uit de begeleidingscommissie (een mix van de Centrale Cliëntenraad van UWV, beleidsprofessionals en uitvoerend professionals vanuit de overheid en externe onderzoekers).

Stakeholderbetrokkenheid

Het is essentieel om stakeholderbetrokkenheid te krijgen bij een lerende evaluatie. Dit wordt bereikt door een transparant onderzoeksproces en regelmatige communicatie hierover, zodat er wederzijds vertrouwen ontstaat en bevindingen gezamenlijk worden gedeeld. Om voldoende en zinnige interactiemomenten te bewerkstelligen tussen de onderzoekers en de Maatwerkplaatsen, is ervoor gekozen om eens per twee weken bijeen te komen. De onderzoekers deelden hierbij voorlopige bevindingen waarop vervolgens samen werd gereflecteerd. Daarbij hebben wij als onderzoekers gekozen voor een antropologische invalshoek door veel activiteiten van de Maatwerkplaatsen simpelweg bij te wonen en te observeren (en soms te participeren). Dit verhoogde de frequentie waarop eindgebruikers en onderzoekers met elkaar spraken over het onderzoek. In het contact stond leren vaak centraal. Daarnaast is er ook met de begeleidingscommissie meermaals gereflecteerd op tussentijdse bevindingen en zijn voorlopige conclusies besproken met andere betrokkenen, bijvoorbeeld met de UWV-directeuren die opdrachtgever waren voor dit onderzoek en met een afvaardiging van het ministerie van SZW op directeur- en managementniveau.

⁵² Folkert, Verwoerd en Verwest (2018); Van Veen, Verwoerd en Regeer (2016).

Leerpunten die tot (verbeter)actie hebben geleid tijdens de pilot

Vanuit de gezamenlijke duiding van bevindingen heeft de Maatwerkplaats verschillende (verbeter)acties ondernomen en heeft de invulling van het onderzoek zich ook deels toegespitst en aangepast. Een aantal onderwerpen is door de Maatwerkplaats geïdentificeerd als onderwerpen waarop deze verder wilde leren. Hieronder noemen we een aantal onderwerpen waarmee de Maatwerkplaats aan de slag is gegaan tijdens de lerende evaluatie. Hierbij moeten we opmerken dat de Maatwerkplaats hierin vanzelfsprekend prioriteiten moest stellen en dat dit leren en doorontwikkelen ook na afloop van de pilot voortduurt.

Methodisch handelen

Een methodische werkwijze in de dienstverlening is essentieel om zo veel mogelijk willekeur uit te kunnen sluiten en het vakmanschap van de individuele medewerkers te versterken.

Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat bijna alle medewerkers van de Maatwerkplaats bekend waren met de perspectiefcirkel, die invulling geeft aan het leidende principe 'wegen van meerdere perspectieven'. De landelijke Maatwerkplaats heeft de perspectiefcirkel geïntroduceerd en geïmplementeerd bij de regionale Maatwerkplaatsen. Desondanks is er een verschil tussen bekend zijn met én het vaardig kunnen toepassen. Het kwalitatieve deel van het onderzoek liet zien dat niet alle medewerkers van de regionale Maatwerkplaatsen het vaardig toepassen in de vingers hadden. Het vergt in de praktijk oefening, reflectie en onderlinge feedback om zich de perspectiefcirkel eigen te kunnen maken.

Initieel zorgde dit voor enige verbazing: *'We hebben het ze het allemaal verteld, maar toch is het niet duidelijk of doen ze het niet.'* Tegelijkertijd was er consensus dat dit zo'n belangrijk onderdeel van de Maatwerkplaatswerkwijze was, dat hier absoluut aandacht naar uit moest gaan. Om die reden is samen met de Maatwerkplaatsen ervoor gekozen om een eerste focusgroep met coördinatoren van verschillende regionale Maatwerkplaatsen te organiseren rond het thema methodisch handelen vanuit de leidende principes van de Maatwerkplaats. Omdat deze sessie als erg waardevol werd ervaren, is op verzoek van de landelijk coördinatoren ook een tweede focusgroep gehouden met coördinatoren van de regionale Maatwerkplaatsen die de eerste keer niet aanwezig waren. De onderzoeksactiviteiten (focusgroepen) hebben hier dus echt ook een functie vervuld als leeractiviteit. De belangrijkste collectieve inzichten tijdens die sessies onderstreepten het belang van methodisch handelen en dat de Maatwerkplaatsen actief bezig moeten blijven om de methodische kwaliteit te borgen. Ook werd duidelijk dat het zeer waardevol was om met elkaar te spreken over dit onderwerp, feedback te krijgen, dilemma's door te nemen en vragen te beantwoorden. Alleen het informeren over een methodiek bleek onvoldoende, het gaat ook om het doorleven en reflecteren hierop.

Als vervolg op de twee bijeenkomsten is besloten om te starten met een terugkerende intervisie voor de medewerkers van de Maatwerkplaats. Deze intervisie geeft de mogelijkheid om samen te leren en zich verder te bekwamen in de onderliggende methodiek van de Maatwerkplaats.

Gedurende het onderzoek zien we dat de continue dialoog over de methodische aanpak heeft gezorgd voor een ontwikkeling op dit punt. De methodische aanpak is gaandeweg concreter en completer geworden en heeft geresulteerd in de huidige lijst van principes van de Maatwerkplaats zoals omschreven in hoofdstuk 2. Daarnaast is er meer aandacht gekomen voor het implementeren (iemand informeren betekent nog niet dat de ander methodisch kan werken) en het borgen van de methodische werkwijze door intervisie en focusgroepen.

Transparantie

Tijdens het onderzoek heeft de Maatwerkplaats zich verder ontwikkeld op het gebied van transparantie, zie hiervoor ook het vorige hoofdstuk over registratie. Het uitvoeren van dit evaluatieonderzoek zelf is daar al een voorbeeld van en heeft hierin mede een stimulerende rol gespeeld.

Zoals eerder beschreven is het gedurende de pilot een zoektocht geweest hoe het principe van transparantie het beste ingevuld kon worden. Temeer omdat transparantie meerdere doelen dient (bijvoorbeeld verantwoorden of inspireren) en zich ook gedurende de pilot steeds nieuwe informatiebehoeften voordeden. Het uitgangspunt van de Maatwerkplaats is om de administratiedruk zo laag mogelijk te houden, om daarmee de focus te borgen op oplossingen voor cliënten.

Er werd aan het begin vooral cijfermatige informatie bijgehouden en gedeeld, zoals hoeveel casuïstiek was behandeld. De behoefte om ook transparant te zijn over welke oplossingen er zijn geboden en hoe die dan tot stand kwamen bleek met deze registratie lastig te realiseren. Het belangrijkste is dat de focus op het cijfermatige weinig recht doet aan de complexiteit van de fix- of solvecasus. Dit hebben we als onderzoekers ook ervaren en het onderzoek heeft hiermee een impuls gegeven aan de registraties. Cijfermatige transparantie laat wel zien *wat* er gebeurt, maar niet *waarom* het gebeurt. Juist bij complexe situaties is 'het waarom' een zeer belangrijk gegeven. Er is mede daarom afgestapt van het delen van geanonimiseerde registratiebestanden waarin de nuance of context lastig was weer te geven.

Het accent van de transparantie is daarmee verschoven naar een meer kwalitatieve vorm van transparantie, gebaseerd op een verhalende manier van inzicht geven en het voeren van dialoog met stakeholders en geïnteresseerden. Zo heeft de Maatwerkplaats het eerdergenoemde boekje *Hoe maatwerk bij UWV* het licht zag. Verhalen uit de maatwerkplaats uitgebracht. In het boekje komen verschillende verhalen langs van casuïstiek uit de Maatwerkplaats.

Een ander voorbeeld van een meer narratieve manier van transparantie betreffen reflectiegesprekken. Vanuit de gedachte van verhalend verantwoorden zijn deze opgezet (en nog in ontwikkeling). Samen met de onderzoekers is gekeken naar een goede methode voor deze gesprekken. De bedoeling van de reflectiegesprekken is om enige tijd na afronding van een casus twee gesprekken te voeren. De eerste is met de directbetrokkenen van de casus. De tweede is met een doorsnede van de UWV-organisatie, de Centrale Cliëntenraad van UWV en het ministerie van SZW, die alle niet betrokken zijn geweest. De insteek van beide gesprekken is leren: welke lessen kunnen we halen uit de casus en de context? Beide reflectiegesprekken maken hierin gebruik van een *appreciative inquiry*-methode, oftewel waarderend onderzoek. Deze vorm van transparantie draagt ook weer bij aan het leereffect binnen de organisatie en dus de missie van de Maatwerkplaats. Er worden enerzijds nieuwe mensen bereikt die nog geen casus bij de Maatwerkplaats hebben ingediend. Anderzijds versterkt dit het vakmanschap van UWV-professionals omdat reflectie op meerdere momenten in een proces wordt gestimuleerd. Naast reflectie vooraf en tijdens de actie (wat al in de maatwerkaanpak besloten zit), vindt dit nu ook meer gestructureerd achteraf reflectie plaats. Dit kan bijdragen aan de (door)ontwikkeling van ambtenaren naar meer *reflective practitioners*.⁵³

Een andere vorm van kwalitatieve transparantie is dat de Maatwerkplaats veel presentaties geeft, met enige regelmaat verhalen in de media weet te krijgen en ervoor openstaat om mensen een kijkje in de keuken te geven. Het bijwonen van een maatwerksessie door een directeur of hoger management kan veel toegevoegde waarde hebben. Op deze wijze kunnen zij de signalen uit de praktijk ook echt doorvoelen en ontstaat er meer (h)erkenning van professionele buikpijn van medewerkers én daarmee meer ruimte voor adequate oplossingen.

De verschuiving naar meer kwalitatieve transparantie betekent niet dat kwantitatieve transparantie overbodig is. De registratie van de casuïstiek is hiervoor zeer belangrijk. Voor welke van de vele mogelijke doelen je de registratie bijhoudt en de wijze waarop je die informatie aggregereert en gebruikersvriendelijk aanbiedt, is nog niet helemaal duidelijk, zoals we in het vorige hoofdstuk constateren. Desondanks heeft de Maatwerkplaats ook hierin tijdens het onderzoek een ontwikkeling doorgemaakt. Tijdens het onderzoek zijn er meerdere aanpassingen gedaan om ook kwantitatief transparanter te zijn. Die aanpassingen hebben het mogelijk gemaakt om in dit onderzoek kwantitatieve uitspraken te doen.

Interne UWV-solve

De oorspronkelijke aanname bij solvecasuïstiek was dat deze voornamelijk zou optreden waar wet- en regelgeving ongewenst en anders uitwerkt dan bedoeld. Gedurende het onderzoek werd het steeds duidelijker dat er naast deze vorm van solve ook veel zaken buiten wet- en regelgeving om zijn waarvoor een structurele oplossing moet komen. De fixcasuïstiek biedt daarmee een rijkdom aan leer- en verbeterpunten, bijvoorbeeld op het gebied van werkprocessen, samenwerking over organisatieonderdelen heen, vakmanschap en kennis. Ook voor de interne leerpunten geldt dat als deze op meerdere casussen van toepassing zijn, er sprake zou moeten zijn van een interne UWV-solve. Gedurende het grootste deel van de pilot werd er echter nog nauwelijks (gestructureerd) invulling gegeven aan de noodzaak van interne solves.

Tijdens het onderzoek ontstond het besef dat er een gestructureerde manier nodig is om de fixcasuïstiek door te nemen om interne solves te kunnen herkennen en hierop actie te ondernemen. Op initiatief van de Maatwerkplaats is een groep UWV-medewerkers uit de landelijke Maatwerkplaats en verschillende organisatieonderdelen (Strategie, Beleid en Kenniscentrum, Uitkeren, Sociaal Medische Zaken en Werkbedrijf) geformeerd die zich hiermee is gaan bezighouden. Alvorens zich op de inhoud te storten, zijn er meerdere bijeenkomsten geweest om de methodiek met de leidende principes verder gestalte te geven. Dit proces is momenteel in de afrondende fase, waarna deze groep periodiek de fixcasuïstiek langsloopt om te zien of er aanleidingen zijn voor (interne) solves. Het is de verwachting dat er meer materiaal zal worden verzameld dan op zeer korte termijn kan worden opgelost. Het uitgangspunt is echter dat het beter is om goed zicht te hebben op alles wat aandacht behoeft én hierdoor een geïnformeerde keuze te kunnen maken wat prioriteit krijgt, dan blind te opereren.

Het is de verwachting dat de interne solves ook raken aan de kennis en het vakmanschap van UWV-medewerkers. In dit kader is gedurende het onderzoek ook aansluiting gevonden met opleidingsadviseurs van organisatieonderdeel Human Resources Management. Als gevolg van dit contact is de perspectiefcirkelmethode opgenomen in het algemene UWV-leermateriaal en is het bestaande instructiemateriaal voor alle medewerkers direct toegankelijk. Om nog steviger in te zetten op het vakmanschap zouden ook de UWV-medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de opleidingen van UWV-professionals betrokken moeten zijn.

Een gremium waarin de Maatwerkplaats, de interne solvegroep en de UWV-opleiders hieraan samenwerken is er nog niet, maar is wel raadzaam. Hetzelfde geldt voor de solves die thema's betreffen waarbij automatisering en ICT-capaciteit een rol spelen (waaronder het aanpassen van werkinstructies).

Hoewel er rond het thema vakmanschap altijd stappen te zetten zijn, zien we ook dat er mede door de Maatwerkplaatsen al veel leren op gang komt. Zo is steeds duidelijker geworden dat er bij veel casuïstiek meer ruimte in de wet- of regelgeving zit dan vooraf door medewerkers werd aangenomen. De bewustwording hiervan binnen de organisatie draagt bij aan een verschuiving van een strikte, nauwere interpretatie van de regels richting een bewustere afweging welke ruimte er bestaat om binnen de wet maatwerk te leveren conform de bedoeling van die wet. Hiermee zet de Maatwerkplaats dus stappen richting zijn missie: maatwerk meer in het DNA van UWV krijgen.

⁵³ Reflectief beroepsbeoefenaars, Schön (1983).

Die bewustwording wordt vooral gevoed als meerdere professionals samenkomen, helemaal bij complexe situaties die meerdere UWV-organisatieonderdelen raken. De netwerkbenadering van de Maatwerkplaats stimuleert samenwerking en draagt bij aan een ontschotting tussen organisatieonderdelen. Zo geven bijna alle geïnterviewde personen in het onderzoek aan dat zij na de maatwerksessie voor een soortgelijke casus niet meer de Maatwerkplaats nodig hebben. Zij hebben nu de contacten en vaardigheden om zelf in samenspraak met collega's tot een oplossing te komen.

7.3. Conclusie

De keuze voor een lerende evaluatie bleek erg passend bij het onderwerp van de Maatwerkplaatsen, UWV als organisatie en de sociale zekerheid. Alle opereren in een complexe omgeving waarbij er meerdere personen of organisaties betrokken zijn, op elkaar inwerken en er sprake kan zijn van tegenstrijdige doelen of belangen. Een traditionele ex-postevaluatie doet vaak weinig recht aan de complexiteit van het systeem. En wellicht nog belangrijker, zo'n evaluatie draagt het risico in zich van zwart-wituitspraken met de kwalificering dat iets goed of slecht is verlopen. Zo'n kwalificering is wellicht behulpzaam bij simpele eenduidige opdrachten die worden uitgevoerd in een onveranderlijke omgeving, maar is minder vruchtbaar in een complex systeem met verschillende actoren en belangen. De lerende evaluatie biedt een breder kader en verlegt het accent naar 'leren' en 'verbeteren' al tijdens het onderzoek. Een dergelijke insteek heeft bovendien als voordeel dat het meer veiligheid biedt aan de onderzoeksdeelnemers. Zij hebben niet het gevoel te worden beoordeeld, maar reflecteren kritisch met de onderzoekers op de (tussentijdse) bevindingen en zetten inzichten direct om in mogelijke veranderingen. De methodiek heeft hiermee ook veel meer impact in een organisatie én een veel sneller positief effect voor de UWV-cliënt.

De lerende evaluatie heeft gezorgd voor een rijkdom aan inzichten. De onderzoeksmethode past bovendien goed bij het karakter en de doelen van de Maatwerkplaatsen zelf, waar intercollegiale reflectie en leren centraal staan in de leidende principes. Gedurende het onderzoek zijn de Maatwerkplaatsen constant in ontwikkeling geweest. Het onderzoek heeft bij meerdere van die ontwikkelingen een signalerende functie gehad, waarbij er aandacht uitging naar knelpunten of omissies. Daarnaast hebben de onderzoekers ook veel samen met de Maatwerkplaatsen meegedacht en meegeholpen om te komen tot oplossingen en het opzetten van verbeteracties. Het werd hiermee ook een participerende vorm van onderzoek, die door beide partijen werd gewaardeerd.

De Maatwerkplaatsen hebben gedurende het onderzoek laten zien dat zij niet alleen willen leren om de uitvoering te verbeteren. Zij hebben in deze periode ook aantoonbaar geleerd en meerdere lessen omgezet in verbeteringen. Belangrijke thema's waarop acties zijn ingezet betreffen het versterken van het in de praktijk handelen volgens de methodiek (de leidende principes) en de aandacht voor interne solves.

8. Conclusies en slotbeschouwing

De toegenomen aandacht voor de menselijke maat in de dienstverlening van overheidsorganisaties heeft eraan bijgedragen dat UWV in september 2020 in pilotvorm startte met de Maatwerkplaats. Tijdens deze pilot zijn UWV-professionals ondersteund om cliënten dienstverlening te bieden vanuit de menselijke maat en vanuit de bedoeling van wet- en regelgeving. De Maatwerkplaats was bij de start nog niet een volledig doordacht en ontwikkeld concept. Het was juist de bedoeling om 'gewoon' te starten en werkendeweg een modus met elkaar te ontwikkelen. Deze ontwikkeling hebben we gevolgd en mede vormgegeven met een lerende evaluatie.

Binnen deze lerende evaluatie stond de vraag centraal: wat kunnen we leren van de Maatwerkplaatsen? In dit hoofdstuk beschrijven we overkoepelend wat we hebben geleerd over de vormgeving en organisatie van de Maatwerkplaatsen (paragraaf 8.2) en de inhoud en aanpak van de casuïstiek (paragraaf 8.3). Wat waren belemmerende en bevorderde factoren bij de opzet van de Maatwerkplaatsen, bij het gebruikmaken van de Maatwerkplaats en bij het bieden van maatwerk volgens de leidende principes? We starten dit hoofdstuk met een overallconclusie en een beschouwing over een van de meest centrale spanningsvelden (paragraaf 8.1.) die we in dit onderzoek zijn tegengekomen: het spanningsveld tussen willekeur en maatwerk.

8.1. Overall conclusie

Gedurende het pilotjaar is veel casuïstiek behandeld en is van alles veranderd en ontwikkeld bij de Maatwerkplaatsen. Hier zijn dan ook veel inzichten en lessen uit te destilleren. Door het brede terrein waarop de Maatwerkplaatsen zich bewegen, zullen verschillende betrokkenen bij de Maatwerkplaats hier ieder andere kernpunten uithalen.

We kunnen concluderen dat de methodische, laagdrempelige netwerkaanpak van de Maatwerkplaats een goede manier blijkt om binnen de complexe socialezekerheidsregelgeving meer – en zorgvuldig gewogen – maatwerk te stimuleren. Het is van belang deze positieve elementen in de werkwijze van de Maatwerkplaats te behouden en te versterken. Daarbij moet er vooral aandacht zijn voor het in de praktijk goed (blijven) implementeren van de leidende principes van 'meerdere perspectieven wegen' en het 'hele systeem in de kamer'. Temeer omdat deze principes een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van willekeur. Een goede modus vinden om met het spanningsveld tussen maatwerk en willekeur om te gaan zal dan ook een van de grootste uitdagingen blijven om maatwerk in het 'DNA' van UWV te krijgen.

De uiteindelijke missie van de Maatwerkplaatsen is zo klein mogelijk te worden, omdat maatwerk in het DNA van UWV en zijn medewerkers zit. Voor de komende periode verwachten wij dat bij een gelijkblijvende methodische aanpak de Maatwerkplaatsen juist een groei zullen doormaken. Deze groei kan worden afgeremd door interne solves te stimuleren, zoals het versterken van het vakmanschap en het stimuleren van onderlinge samenwerking zodat de cliënt een drempelloze reis ervaart door de verschillende UWV-organisatieonderdelen. Dit zijn ook speerpunten in de UWV Strategie 2021–2025. Wanneer de interne solves effect hebben, valt te verwachten dat er minder casuïstiek op uitvoerings- of organisatieniveau binnenkomt bij de Maatwerkplaats. De Maatwerkplaats zou ook kunnen overwegen om een uitgebreider triageproces op te zetten, waarbij uitvoeringsproblematiek sneller wordt doorverwezen naar bijvoorbeeld stafmedewerkers. Bij veranderingen in triage of doorverwijsfunctie is het van belang het laagdrempelig karakter van de Maatwerkplaats te behouden.

Ook op de langere termijn verwachten wij dat een initiatief als de Maatwerkplaats nodig zal blijven. De sociale zekerheid is complex en blijft veranderen, net als de organisatiecontext bij UWV. Hierdoor stopt het leren nooit en blijft er behoefte aan steun, zeker bij complexe juridische vraagstukken.

Omgaan met de spanningsvelden

In de vraagstelling en de methode van dit onderzoek staat leren centraal. Daar waar knelpunten, wrijving of spanningsvelden optreden ligt vaak een belangrijk thema waarover betrokkenen samen 'iets te leren hebben' om een stap verder te komen in het realiseren van de missie van de Maatwerkplaats. Er zal dus een manier gevonden moeten worden om met deze spanningsvelden om te gaan, maar de spanningsvelden vallen op zichzelf beschouwd niet te kwalificeren als een belemmerende of bevorderende factor.

Zoals hierboven benoemd was duidelijk dat er een spanningsveld wordt ervaren tussen maatwerk en de mogelijke willekeur waartoe dat kan leiden: Wat doe je als maatwerk vraagt om af te wijken van de regels? Waar de ene medewerker professionele buikpijn krijgt van niet het juiste kunnen doen voor een specifiek individu, krijgt de andere medewerker juist buikpijn van het idee dat er een (willekeurige) uitzondering gemaakt wordt. Dat is een spanningsveld waar je als organisatie zorgvuldig mee om moet gaan. Dit rapport laat zien hoe de Maatwerkplaatsen al doende een manier ontwikkeld hebben die handelingsperspectief biedt voor de professionele buikpijn van UWV-medewerkers wanneer zij zien dat burgers in de knel komen door de regels en die tegelijkertijd ruimte biedt om willekeur zo veel mogelijk te voorkomen. De aanpak zal het spanningsveld tussen willekeur en maatwerk nooit helemaal wegnemen,

maar borgt wel dat er zorgvuldig mee omgegaan wordt. Bij specifiek maatwerk zal er immers altijd een weging moeten plaatsvinden om te bepalen wat deze specifieke casus nu zo anders dan andere maakt dat een afwijking gerechtvaardigd is. De Maatwerkplaatsen maken in hun aanpak deze weging expliciet en transparant, en dat doen zij vanuit verschillende perspectieven met meerdere betrokkenen. Hierin zijn zij van meerwaarde ten opzichte van de reguliere uitvoering, waar dit spanningsveld natuurlijk ook bestaat. Ook hier worden uitzonderingen gemaakt en zullen afwegingen afhangen van interpretatie en beoordeling van de individuele professional. Het nemen van besluiten en het bieden van dienstverlening blijven immers mensenwerk.

Deze lerende evaluatie heeft ook andere spanningsvelden in de aanpak van de Maatwerkplaatsen blootgelegd. Bij het oplossen van maatwerkvraagstukken bleek dat er niet alleen verschillende soorten professionele buikpijn bij medewerkers bestaan, maar ook dat de mate waarin medewerkers professionele buikpijn ervaren samenhangt met hun rol(opvatting). In deze rapportage is te zien dat medewerkers die bredere informatie over de cliëntsituatie hebben of zoeken, eerder en andere professionele buikpijn ervaren dan medewerkers die over een gespecialiseerd takenpakket beschikken. Dit roept de vraag op hoe ook professionals in een dergelijke functie meer alert kunnen worden op de noodzaak tot maatwerk in specifieke gevallen en of het helpt hen gelegenheid en tijd te geven hier iets mee te doen. Is het vanuit privacy en efficiëntie mogelijk en wenselijk om hen toegang te geven tot meer informatie? Tegelijkertijd vraagt de uitvoering van de sociale zekerheid soms diepgaande en specialistische kennis over de specifieke regels en het beleid om de juiste beslissing te kunnen nemen. Dat houdt in dat er zowel behoefte is aan generalisten die zich breed kunnen verdiepen in de cliëntsituatie als aan specialisten met kennis van de specifieke regels. De aanpak van de Maatwerkplaatsen vraagt dat de generalisten en specialisten samenwerken.

Dat ervoor gekozen is om 'gewoon' te starten heeft bijgedragen aan een snelle en ook organische groei van de Maatwerkplaatsen en het netwerk eromheen. Er was daarbij sprake van regionale vrijheid en het groeiende netwerk van betrokken medewerkers was zeer (intrinsiek) gemotiveerd om aan de Maatwerkplaatsen bij te dragen. Dat schuurde soms met bestaande, doorgaans meer gestructureerde processen en gremia. Hoeveel tijd kan en mag iemand aan maatwerk besteden? Hoe gaan management en staf daarmee om? En hoe verhoudt het bieden van maatwerk zich tot de andere taken van UWV, zoals de efficiënte uitbetaling van uitkeringen of de gerichte inzet van re-integratiedienstverlening? Naarmate de Maatwerkplaatsen verder groeien wordt de spanning tussen deze organische en vrije aanpak en die van bestaande, georganiseerde processen groter en zichtbaarder. Bij keuzes die hierover in de toekomst worden genomen, is het van belang het laagdrempelige en veilige karakter van de Maatwerkplaats te behouden.

Er is ook een spanningsveld tussen uitvoeren en het registreren van de Maatwerkplaatsactiviteiten. Waar de cliënt de drijfveer is voor vrijwel alle betrokken UWV-medewerkers, kan administratie aanvoelen als een noodzakelijk kwaad. Toch is goed registreren van groot belang, niet in de minste plaats voor transparantie van activiteiten en beslissingen en het kunnen leren van casuïstiek. De Maatwerkplaats erkent dit vrijuit en benoemt zelfs vier verschillende doelen voor het registreren. Voor de toekomst is het belangrijk dat UWV samen met de Maatwerkplaats en gebruikers van informatie komt tot een besluit over de registraties: zijn alle registratiedoelen nodig én welke informatie is per doel strikt noodzakelijk? De balans tussen de benodigde tijd voor administreren en het uitvoeren van taken is daarbij een belangrijke factor.

De lerende evaluatie laat zien dat de aanwezigheid van spanningsvelden helemaal niet erg of onwenselijk is. Het is nu eenmaal onderdeel van het werk in de sociale zekerheid. Het advies is ook niet te proberen de spanningsvelden 'weg te regelen', want met ieder nieuwe regel ontstaan weer nieuwe spanningen. De lerende evaluatie naar de Maatwerkplaatsen laat zien dat het juist belangrijk is om spanningsvelden te accepteren en er niet voor weg te lopen. Het gesprek blijven voeren tussen personen en organisaties die zich op verschillende plekken in het spanningsveld begeven, is van grote meerwaarde. Naar elkaar luisteren, motieven snappen en inzicht in de dilemma's en uitdagingen van alle betrokkenen zorgt voor minder onbedoelde uitkomsten. Het zorgt bovendien voor een evenwicht en modereert uitschieters en hiermee willekeur of oplossingen puur ingegeven door de tijdsgeest. Het advies luidt daarom 'loop niet weg voor spanningsvelden, maar zoek ze op en blijf met elkaar in gesprek'.

8.2. Wat leren we van de vormgeving en organisatie van de Maatwerkplaatsen?

In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe de Maatwerkplaatsen bewust kozen voor, en voordeel hadden bij, een organische groeistrategie met regionale vrijheid. Tijdens het pilotjaar hebben de Maatwerkplaatsen een organische groei doorgemaakt wat betreft het aantal regionale maatwerklocaties (inmiddels twaalf), het aantal betrokken medewerkers en het aantal afgehandelde casussen. De UWV Maatwerkplaats bestaat uit diverse regionale Maatwerkplaatsen en een landelijke, coördinerende Maatwerkplaats. De succesfactoren waren de regionale vrijheid en het groeiende netwerk van intrinsiek voor maatwerk gemotiveerde medewerkers. Valkuilen daarbij waren onder andere tijdgebrek en onduidelijkheid bij betrokken medewerkers, weerstand vanuit het management (zowel praktisch als ideologisch), verwatering van de methodiek (handelen vanuit de leidende principes) en onvoldoende structurele betrokkenheid van alle organisatieonderdelen.

Gedurende de pilot hebben diverse ontwikkelingen plaatsgevonden die dergelijke nadelen nu of in de toekomst kunnen verminderen:

- De oprichting van een verbindingsteam waarin coördinatoren van de regionale Maatwerkplaatsen van elkaar kunnen leren. Dit leren gaat zowel over het proces (hoe zet je een kernteam op of hoe organiseer je een maatwerksessie) als over inhoud (wat houdt het evenredigheidsbeginsel precies in). Daarnaast zijn er intervisiegroepjes opgezet. In het verbindingsteam en in de intervisiegroepjes wordt een verbeterimpuls gegeven aan het methodisch handelen volgens de leidende principes.
- Vanuit het hoger management van UWV is er steeds meer steun en aandacht gekomen voor maatwerk en de activiteiten van de Maatwerkplaats. Dit sluit aan bij de nieuwe UWV-strategie waarin onder andere de menselijke maat centraal staat. Daarnaast is er een traject opgestart waarin de met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) afgesproken prestatie-indicatoren meer waardegedreven worden ingevuld in plaats van alleen gericht op kwantitatieve output. Er zijn signalen vanuit de praktijk dat dit ook de weerstand bij het middenmanagement vermindert.
- Er zijn een handvest en een handreiking opgesteld die niet alleen het belang van maatwerk benadrukken, maar ook duidelijkheid geven over het toepassen van maatwerk en de leidende principes daarbij. Deze publicaties bieden medewerkers juridische en praktische handvatten om maatwerk toe te passen, al dan niet via de Maatwerkplaats. Dit kan de onduidelijkheid bij medewerkers verminderen en aansluiting bij bestaande organisatieprocessen versterken.
- Sinds 2022 zijn er binnen de verschillende organisatieonderdelen iets meer financiële ruimte en fte's gereserveerd om bij te dragen aan de Maatwerkplaats.

Dergelijke ontwikkelingen en ingezette verbeteracties lijken van waarde om de Maatwerkplaats de komende jaren met succes voort te zetten. Er is nog wel een aantal aandachtspunten voor de toekomstige (interne) organisatie:

- Bij de opzet van elke nieuwe regionale Maatwerkplaats is het belangrijk om expliciet aandacht te besteden aan het methodisch handelen volgens de leidende principes. Zoals we eerder in dit rapport beschreven, is het methodisch handelen volgens deze principes essentieel bij het voorkomen van willekeur. Om die reden is het ook belangrijk bij het continueren en verder ontwikkelen van bestaande Maatwerkplaatsen aandacht te blijven houden voor de leidende principes. Door nieuwe Maatwerkplaatsen te ondersteunen bij het vertalen en toepassen van de leidende principes en er aandacht voor te blijven houden bij de bestaande Maatwerkplaatsen, bewaak je de zorgvuldige invulling ervan, een invulling die essentieel is bij het voorkomen van willekeur.
- Onderdeel van de leidende principes is ook dat er vanuit verschillende invalshoeken naar de complexe maatwerkcasuïstiek gekeken wordt. Om die reden is het belangrijk om te borgen dat er aan een kernteam van een regionale Maatwerkplaats mensen deelnemen met een breed netwerk in de hele organisatie. Sowieso is de structurele betrokkenheid van alle organisatieonderdelen een aandachtspunt: om blinde vlekken te voorkomen en slagkracht te vergroten is het van belang dat alle relevante organisatieonderdelen worden betrokken bij de probleemanalyse wanneer dat nodig is. Wanneer dit niet via organische groei tot stand komt, kan het management mogelijk een rol spelen bij het realiseren van een breed samengesteld kernteam.
- De Maatwerkplaatsen hebben werkendeweg een modus gevonden om maatwerk binnen de Maatwerkplaatsen te organiseren. Naarmate de Maatwerkplaatsen verder groeien, zullen ze ook vaker en meer te maken krijgen met bestaande kaders en processen. Om die reden is het aan te bevelen om een visie te ontwikkelen op de verhouding tussen de Maatwerkplaatsen en andere initiatieven en procedures die ook gericht zijn op het bieden van dienstverlening vanuit de bedoeling van wet- en regelgeving. Het is dan ook goed om te zien dat de Maatwerkplaatsen hier al actief over nadenken met adviseurs van organisatieonderdeel Strategie, Beleid en Kenniscentrum en de kerngroep maatwerk bij organisatieonderdeel Bezwaar en Beroep.
- Onderdeel van de te ontwikkelen visie zouden ook de schaalgrootte, de focus en de werklast van de Maatwerkplaatsen moeten zijn. Hoe kunnen de Maatwerkplaatsen de werklast verminderen en ervoor zorgen dat zij zich vooral voor de complexe casuïstiek kunnen blijven inzetten? De enorme groei maakt het namelijk soms wat lastig om op de bestaande manier verder te werken. De actiegerichte en laagdrempelige aanpak van de Maatwerkplaatsen gaat sterk uit van samen doen en het gevoel dat iedereen welkom is. Dat is veel waard, maar vraagt ook veel inzet en tijd van betrokkenen, bijvoorbeeld om elkaar te spreken en casussen mondeling toe te lichten. De vertegenwoordigers van de regionale Maatwerkplaatsen geven bijvoorbeeld aan dat de ervaringen en lessen die zij opdoen in het verbindingsteam lastig over te brengen zijn naar hun achterban. De hele achterban toevoegen aan het verbindingsteam zou dit overleg echter onwerkbaar groot maken. Het is in dat kader dan ook het overwegen waard om voor de triage een strakkere of uniformere werkwijze te zoeken zonder dat dat ten koste gaat van de laagdrempeligheid van het geen-verkeerde-deurprincipe.
- Dat elke medewerker met professionele buikpijn in principe terecht kan bij de Maatwerkplaats is een mooi streven. Het is in dat kader wel belangrijk om te blijven monitoren of medewerkers hiervoor voldoende steun en gelegenheid ervaren. Daarbij is ook een aandachtspunt in hoeverre medewerkers genoeg tijd hebben en krijgen voor de aanpak van de Maatwerkplaats. Een maatwerksessie kost nu eenmaal extra tijd. Ook voor de medewerkers in een kernteam van een regionale Maatwerkplaats zijn hun tijd en inzet een aandachtspunt. Daarom is het van waarde om als organisatie een visie te ontwikkelen over hoeveel tijd we aan maatwerk en de Maatwerkplaatsen willen besteden en voor welk type casussen. Het meewerken aan de Maatwerkplaatsen geeft invulling aan diverse speerpunten uit de UWV-strategie, zoals meer aandacht voor de menselijke maat in de dienstverlening en een bredere interne samenwerking waardoor de cliënt UWV meer als één geheel ervaart. Maar aan het bieden van maatwerk zitten natuurlijk ook financiële en personele grenzen.

8.3. Wat leren we van de inhoud en aanpak van de casuïstiek?

In hoofdstuk 4 en 5 beschrijven we wat voor casuïstiek de Maatwerkplaatsen hebben opgepakt in het pilotjaar en de wijze waarop ze dit gedaan hebben. Hier beschrijven we gekoppeld aan een samenvatting van de bevindingen welke bevorderende en belemmerende factoren hierbij een rol spelen.

De Maatwerkplaats in deze vorm voorziet in een behoefte

De behoefte aan de Maatwerkplaats lijkt breed gezien de vele verschillende functies en organisatieonderdelen waarin inbrengers van fixcasussen werkzaam zijn. Factoren die bevorderend werken om een casus in te brengen zijn:

- de gelegenheid binnen een functie om professionele buikpijn te ontwikkelen en hier iets mee te doen. Dit zijn met name functies waarin professionals genoeg tijd én een breed cliëntbeeld hebben, vaak doordat zij persoonlijk contact hebben en/of beschikking hebben over meerdere digitale informatiebronnen;
- intrinsieke motivatie van professionals om maatwerk te leveren;
- de karakteristieken van de Maatwerkplaats: laagdrempelig, veilig en gezaghebbend (er wordt meerwaarde van verwacht). Professionals weten niet altijd goed waar ze met buikpijncasussen terecht kunnen en voelen zich ook niet altijd vrij om dit bij hun stafmedewerker of leidinggevende aan te kaarten. Het laagdrempelige, centrale geen-verkeerde-deurloket dat de Maatwerkplaats biedt, is daarom van meerwaarde.

Ten tijde van de pilotfase was het gebrek aan (praktische of ideologische) steun van het management soms een belemmerende factor. Inmiddels ontstaat er steeds meer draagvlak voor de Maatwerkplaats. Een andere geconstateerde belemmerende factor is de tijd die een casus in de Maatwerkplaats kost. Het principe 'inbrenger blijft eigenaar' kan dus soms belemmerend werken, gezien de flinke tijdsinvestering. Dit principe is bovendien niet altijd haalbaar omdat er ook casussen worden ingebracht door mensen van buiten UWV en door UWV-medewerkers zonder caseload. Voor de toekomst is het van belang te monitoren in hoeverre medewerkers gelegenheid en steun ervaren om maatwerk te leveren, en zo nodig casussen bij de Maatwerkplaats in te brengen. Daarnaast is het belangrijk om een beter beeld te krijgen van de bekendheid binnen UWV met de Maatwerkplaats, de houding ten opzichte van maatwerk en wat (mede in dat licht) belemmeringen zijn voor medewerkers om maatwerk te bieden of hierbij gebruik te maken van de Maatwerkplaats. Het huidige onderzoek heeft zich gericht op mensen die al in aanraking waren geweest met de Maatwerkplaats.

Oplossingen voor problemen van juridische en organisatorische aard

In de meerderheid van de gevallen kan de Maatwerkplaats het verschil maken voor cliënten die in de knel zitten en professionals die hier buikpijn van krijgen, doordat er specifiek maatwerk geboden kon worden. Ook in de gevallen waarin dat niet mogelijk was, leidde de zorgvuldige weging vanuit de Maatwerkplaats tot meer begrip.

Er is vaak meer juridische ruimte dan aanvankelijk gedacht. In bijna 60% van de gevallen heeft de Maatwerkplaats binnen (complexe) regelgeving de juridische ruimte gevonden voor uitzonderingen die beter passen bij de bedoeling van deze regels (beleid of wet). Het blijft echter lastig dat er veel verschillende interpretaties van regels kunnen bestaan en het vooral bij samenloop van meerdere regels in een casus niet altijd helder is van welke regel de bedoeling centraal zou moeten staan.

Er is niet alleen behoefte aan de Maatwerkplaats bij (complexe) juridische belemmeringen, aangezien ongeveer 40% van de problematiek zich afspeelde in organisatiecontext op uitvoeringsniveau. Dergelijke problematiek raakt bijvoorbeeld aan fouten van UWV, samenwerking tussen UWV-afdelingen en met andere organisaties of het vakmanschap van UWV-medewerkers. Ook hier faciliteren de Maatwerkplaatsen oplossingen, waarbij hun brede netwerk van grote waarde is.

Belang om structurele oplossingen te realiseren buiten én binnen UWV

Voor diverse juridische knelpunten wordt vanuit de Maatwerkplaats al voortvarend gewerkt aan structurele oplossingen (solves) in samenwerking met het ministerie van SWZ en beleidsafdelingen van UWV. Belangrijk aandachtspunt hierbij is: wat te doen in de tijd tussen de constatering dat een regel aangepast zou moeten worden en het moment dat dit ook gerealiseerd is? Ook maakt de complexiteit en de hoeveelheid van (met elkaar in verband staande) socialezekerheidsregels dit niet altijd makkelijk.

Aangezien veel problematiek zich op uitvoeringsniveau afspeelde, is gedurende de pilot ook steeds meer aandacht gekomen voor structurele oplossingen binnen UWV. Dit zijn zogenaamde interne solves die zich bijvoorbeeld richten op het versterken van samenwerking en vakmanschap. Hiervoor zal een bijdrage van diverse organisatieonderdelen van belang zijn zoals Human Resources Management en de opleidingstak van UWV (de UWV-Academies). Wanneer dergelijke interne solves – ook met steun van het hoger management – steeds meer gestalte krijgen, dan kan de Maatwerkplaats dichter bij zijn uiteindelijke missie komen om zo klein mogelijk te worden.

Reflectie op de methodiek van de Maatwerkplaats

De methodiek waarmee de Maatwerkplaatsen casuïstiek oplossen geeft een impuls aan de kwaliteit van maatwerkbeslissingen en transparantie hierover. Reflectie over de voor- en nadelen van deze methodiek en het borgen van de toepassing van de methodiek vragen blijvende aandacht.

- Het geen-verkeerde-deurprincipe brengt een laagdrempeligheid met zich mee die van waarde is. Toch is het de vraag of dit principe in deze vorm houdbaar blijft wanneer de Maatwerkplaatsen nog verder groeien. Of dat de minder (juridisch) complexe vraagstukken sneller niet in behandeling genomen worden.
- Het principe van 'de inbrenger blijft eigenaar' is een goed middel om maatwerk in het DNA van UWV-medewerkers te krijgen, omdat de inbrenger van een casus hier ook direct van leert. Bovendien zorgt het voor een soort natuurlijke triage. Het werpt vanwege tijdgebrek echter ook een drempel op om casuïstiek die wel bij de Maatwerkplaats thuishoort daar in te dienen. Ook blijkt dit principe in de praktijk niet voor iedere indiener mogelijk.
- Het principe van het 'hele systeem in de kamer' wordt breed als waardevol ervaren voor het voorkomen van willekeur. Bij het inrichten van dit systeem speelt echter dat 'wat het hele systeem is' gedurende het proces kan veranderen, hier blinde vlekken kunnen optreden of er bij verschillende stakeholders meningsverschillen zijn over wat dit hele systeem omvat.
- Bij het wegen van de perspectieven met de perspectiefcirkel valt niet gemakkelijk of eenduidig te zeggen hoe de verschillende perspectieven gewogen moeten worden. Dit is een kwestie van oefening en continue feedback van 'peers' oftewel niet-betrokken collega's die soortgelijk werk verrichten. Het is momenteel nog onduidelijk wat te doen als er geen consensus bereikt wordt in een casus.

8.4. Faciliteren van leren door maatwerk te evalueren

Een van de doelen van de Maatwerkplaatsen was om een leereffect binnen UWV teweeg te brengen. Door ervoor te zorgen dat er binnen UWV geleerd wordt van de maatwerkaanpak, zou er steeds beter en meer worden gehandeld vanuit de bedoeling van wet- en regelgeving en met oog voor de menselijke maat. Om dit leren te faciliteren was het dan ook geen gek idee om de ontwikkeling van de Maatwerkplaatsen te onderzoeken via een lerende evaluatie. Zoals we beschreven in hoofdstuk 7 is via verschillende activiteiten in deze lerende evaluatie bijgedragen aan dit leereffect. Zo heeft de continue dialoog over de methodische aanpak tijdens het onderzoek ervoor gezorgd dat die methodische aanpak volgens de leidende principes gaandeweg concreter en completer is geworden.

Wat gedurende deze lerende evaluatie ook helder is geworden, is dat de Maatwerkplaatsen in hun aanpak en organisatie zelf hebben bijgedragen aan het leereffect. Dat medewerkers leren van de activiteiten die zij doen voor de Maatwerkplaatsen, sluit aan bij theoretische inzichten over leren (zie bijlage III). Leertheorie stelt dat de uitwisseling van kennis, standpunten, visies en handelingsperspectieven ervoor zorgt dat de groep als geheel leert. Zo'n uitwisseling kan leiden tot verdere samenwerking, maar is soms ook de bron van frictie bij standpunten of waarden. Dat 'het soms schuurde' hebben we bij de Maatwerkplaatsen ook gehoord en gezien, bijvoorbeeld bij maatwerksessies. Een van de bijdragen aan het leren van de Maatwerkplaats is dus dat deelnemers door uitwisseling van perspectieven, ervaring en kennis kunnen komen tot een beter begrip van het geheel. Door het gewoon te gaan doen hebben de medewerkers doelgericht geleerd. Dat een inbrenger ook eigenaar blijft draagt bij aan het leereffect voor de inbrenger. Dat het hele systeem ook is betrokken bij het verkennen en oplossen van het probleem, vergroot het leereffect naar de andere collega's. Het leren treedt op in meerdere activiteiten van de Maatwerkplaats, zoals het leren over een casus met collega's, het sparren in een maatwerksessie, en het leren in de intervisiegroepjes en het verbindingsteam. Ook niet-direct betrokken UWV-medewerkers kunnen leren van de activiteiten, onder andere door aan te sluiten bij een maatwerksessie of doordat de maatwerkaanpak actief onder de aandacht van de organisatie wordt gebracht via allerlei kanalen.

Bij leren wordt ook onderscheid gemaakt tussen eerste-orde- en tweede-orde-leren. Bij eerste-orde-leren staat vooral centraal of de organisatie het wel goed doet en hoe een aanpak verbeterd kan worden om tot betere resultaten te komen. Bij tweede-orde-leren gaat het om reflecteren op de doelen en achterliggende veronderstellingen op basis van ervaringen in de praktijk. We hebben bij de Maatwerkplaatsen beide ordes van leren waargenomen. Eerste-orde-leren zagen we in aanpassingen en verbeteringen in de huidige werkwijzen, zoals in de perspectiefcirkel, tweede-orde-leren in het opnieuw formuleren van doelen, waarden en werkwijzen, waaronder maatwerk meer in het DNA van UWV krijgen. We kunnen concluderen dat in de inrichting en de aanpak van de Maatwerkplaatsen verschillende essentiële elementen samenkomen die leren stimuleren. Hiermee vervult de Maatwerkplaats een belangrijke functie voor UWV als lerende organisatie, niet alleen gedurende dit lerende evaluatieonderzoek, maar ook tijdens de reguliere activiteiten tot nog toe en in de toekomst.

Lijst van afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
DGA	duurzaam geen arbeidsvermogen
IVA	Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten
JKC	Juridisch Kenniscentrum van UWV
K&S	Klant en Service (divisie bij UWV)
KOT	kinderopvangtoeslag
MWP	Maatwerkplaats
POK	Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag
SBK	Strategie, Beleid en Kenniscentrum (stafafdeling van UWV)
SMZ	Sociaal Medische Zaken (divisie bij UWV)
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WGA	Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WW	Werkloosheidswet
5DO	Vijfdirecteurenoverleg van UWV (directies Uitkeren, Sociaal Medische Zaken, Werkbedrijf, Klant en Service en Gegevensdiensten)

Literatuurlijst

- Argyris, C. (1976). Single-loop and Double-loop Models in Research on Decision Making, *Administrative Science Quarterly* 21(3), 363-375.
- Argyris, C. (2005). Double-loop Learning in Organizations. A Theory of Action Perspective. In K.G. Smith & M.A. Hitt (Eds.), *Great Minds in Management. The Process of Theory Development* (pp. 261-279). Oxford: Oxford University Press.
- Argyris, C. & Schön, D.A. (1996). *Organizational Learning II. Theory, Method and Practice*. Reading: Addison-Wesley.
- Brummelkamp, G., Havinga, H. & Guiaux, M. (2019). *Pilot Signaleren en doorverwijzen bij schulden. Eindevaluatie*. Amsterdam: UWV.
- Colley, H., Hodgkinson, P. & Malcolm, J. (2002). *Non-formal Learning. Mapping the Conceptual Terrain, a Consultation Report*. Leeds: University of Leeds.
- Edelenbos, J. & Buuren, A. van (2005). The Learning Evaluation. A Theoretical and Empirical Exploration. *Evaluation Review* 29(6), 591-612.
- Eraut, M. (2004). Informal Learning in the Workplace. *Studies in Continuing Education* 26(2), 247-273.
- Fishbein, M. & Ajzen, I. (1975). *Belief, Attitude, Intention, and Behavior. An Introduction to Theory and Research*. Reading: Addison-Wesley.
- Folkert, R., Verwoerd, L. & Verwest, F. (2018). Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoorden en leren. *Beleidsonderzoek Online* juli 2018.
- Guiaux, M., Wijnhoven, M.A. & Havinga, H. (2018). Werkverkenner 2.0: De wetenschappelijke doorontwikkeling van een instrument voor werkzoekenden. *UWV Kennisverslag* 2018-8, 2-7. Amsterdam: UWV.
- KplusV (2021). *Lerende evaluatie Perspectief op Werk. Tussenrapportage PoW*. Arnhem/Amsterdam: KplusV.
- Kunseler, E., Verwoerd, L., Dam, R.I. van, Klaassen, P. & Salverda, I.S. (2020). *Lerend vermogen van provincies voor natuurbeleid in transitie. Achtergrondstudie bij lerende evaluatie van het Natuurpact 2020*. PBL, in samenwerking met WUR en VU: Den Haag.
- Landelijke Maatwerkplaats (2022). *Hoe maatwerk bij UWV het licht zag. Verhalen uit de maatwerkplaats*. Amsterdam: UWV.
- Schön, D.A. (1983). *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books.
- Sessa, V. & London, M. (2006). *Continuous Learning in Organizations. Individual, Group and Organizational Perspectives*. New York: Psychology Press.
- Sociale Verzekeringsbank (2019). *Onder de motorkap: analyse Garage de Bedoeling. September 2016 tot heden*. Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank.
- Steenbergen, E. van, Dijk, D. van, Christensen, C., Coffeng, T. & Ellemers, N. (2019). Learn to Build an Error Management Culture. *Journal of Financial Regulation and Compliance* 28(1), 57-73.
- UWV (2021): *UWV Strategie 2021–2025. Ruimte voor menselijke maat in dienstverlening*. Amsterdam: UWV.
- UWV Kenniscentrum (2022). *UWV Kennisagenda 2022–2025. Preventie en ruimte voor de menselijke maat*. UWV: Amsterdam.
- Veen, S.C. van, Verwoerd, L. & Regeer, B.J. (2016). *Characteristics of Reflective Evaluation. A Literature Review Conducted in the Context of the Natuurpact (2014–2017) Evaluation*. Amsterdam: Athena Instituut.
- Verwoerd, L., Wildt-Liesveld, R. de & Regeer, B.J. (2017). *The Value of Reflexive Evaluation. Review of the Natuurpact Evaluation (2014–2017)*. Amsterdam: Athena Instituut.
- Vroom, V.H. (1964). *Work and Motivation*. New York: Wiley & Sons.

Het onderzoek richt zich op de pilotfase van de Maatwerkplaats en heeft daarbij de volgende hoofdvraag: Wat kunnen we leren van de Maatwerkplaatsen binnen UWV, zowel qua inhoud als qua (organisatorisch) proces?

Binnen deze hoofdvraag onderscheiden we twee aandachtsgebieden: (1) de inhoudelijke beschrijving van de Maatwerkplaatscasussen en hun oplossingen; en (2) de organisatorische/procesmatige vormgeving van de Maatwerkplaatsen.

(1) Inhoudelijke beschrijving van de Maatwerkplaatscasussen en hun oplossingen

- Problematiek van de ingebrachte casussen:
 - Wat voor soort problematiek van cliënten wordt door welke UWV-medewerkers aangemeld bij de Maatwerkplaats (aantallen en trends)?
 - Waarom kon de problematiek niet op adequate wijze via reguliere maatwerkopties binnen de huidige systeemrichting worden opgelost?
 - Wat waren belemmerende factoren voor UWV-medewerkers om (regulier) maatwerk te bieden?
- Oplossingen van de fix casussen:
 - Wat voor soort oplossingen zijn er geboden voor de verschillende type casussen? Welke specifieke maatwerkopties zijn ingezet?
 - Hoe is het oplossingsproces verlopen? Onder meer: welke partijen (organisatieonderdelen, functionarissen) binnen en buiten UWV waren betrokken; welke afwegingen zijn gemaakt (proces); wie heeft de gekozen oplossing goedgekeurd (eindverantwoordelijke)?
 - Welke factoren werkten bevorderd dan wel belemmerend om dit specifieke maatwerk te bieden?
- Oplossingen van (een groep) solve casussen:
 - Wat voor soort oplossingen zijn er geboden voor welke groep casussen?
 - Hoe is het solveproces verlopen? Onder meer: welke partijen (organisatieonderdelen, functionarissen) binnen en buiten UWV waren betrokken; op basis waarvan is een solveproces opgestart, welke afwegingen zijn gemaakt; waar is de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de oplossing neergelegd?
 - Welke factoren werkten bevorderd dan wel belemmerend om deze oplossing te bieden?

(2) De organisatorische / procesmatige vormgeving van de Maatwerkplaatsen

- Beschrijvend: Hoe is de Maatwerkplaats organisatorisch/procesmatig ingericht?:
 - Hoe verloopt het aanmeldingsproces?
 - Hoe weten professionals de Maatwerkplaats te vinden?
 - Hoe verloopt de triage?
 - Hoe verloopt het fixproces?
 - Hoe verloopt het solveproces?
 - Wat zijn de ervaringen van UWV-medewerkers met het casusprudentieoverzicht?
 - Hoe wordt er volgens betrokkenen gewerkt aan het realiseren van de doelen en missie van de Maatwerkplaats?
 - Hoe valt de overleg- en besluitvormingsstructuur (proces) te typeren?
 - Welke verbeteringen zijn gaandeweg de pilot aangebracht?
 - Hoe verschilt bovenstaande tussen de verschillende regionale Maatwerkplaatsen?
- Evaluerend: Wat zijn succesfactoren, best practices en randvoorwaarden in de opzet en het organisatorisch proces van de Maatwerkplaats? Welke verbeterpunten zien betrokken actoren binnen UWV voor het vervolg van de Maatwerkplaats en het bieden van effectieve oplossingen? Wat zijn de bevorderende en belemmerende factoren voor het functioneren van de Maatwerkplaats?

Dit onderzoek betrof een lerende evaluatie (zie hoofdstuk 7), waarbij zowel kwalitatieve als kwantitatieve data en onderzoeksmethoden zijn gebruikt.

Dataverzameling

Kwalitatief

Het kwalitatieve deel van het onderzoek bestond uit diverse interviews en observaties bij bijeenkomsten:

- 10 duo-interviews met inbrengers en coördinatoren van enkele prototypische afgehandelde casussen.
- 5 observaties bij maatwerksessies waarin werd gewerkt aan het oplossen van een casus.
- 2 focusgroepen georganiseerd met medewerkers van regionale Maatwerkplaatsen over methodisch handelen. Het onderwerp voor deze focusgroepen is gekozen in onderling overleg met de coördinatoren van de landelijke Maatwerkplaatsen, naar aanleiding van de eerste bevindingen die we met hen deelden in oktober 2021.
- 3 observaties bij maatwerksessies (en voorbereiding daarvan) waarin werd toegewerkt naar het structureel oplossen van problematiek rond de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl).
- 1 focusgroep met medewerkers die betrokken zijn bij het solveproces van de Wtl.
- 3 groepsinterviews met regionale coördinatoren die een regionale Maatwerkplaats hadden opgestart.
- 5 observaties bij overleggen van regionale Maatwerkplaatsen.
- 3 groepsinterviews met stafmedewerkers, managers en medewerkers van afdeling Bezwaar en Beroep/Juridische Zaken.
- 14 observaties bij verbindingsteambijeenkomsten.
- 2 observaties bij overleg tussen de Maatwerkplaatscoördinatoren en medewerkers van het Juridisch Kenniscentrum.
- 1 observatie bij overleg tussen de Maatwerkplaatscoördinatoren en medewerkers van organisatieonderdeel Human Resources Management.
- 1 observatie bij een bespreking over de verdeling van de zogenaamde POK-KOT-gelden.⁵⁴
- 1 werksessie met deelnemers aan het verbindingsteam over het opstarten en doorontwikkelen van een regionale Maatwerkplaats.
- Verschillende observaties van discussiesessies over de Maatwerkplaatsen bij de beleidsafdelingen van de directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum (SBK) van UWV.

Kwantitatief

De casuïstiekregistratie vanuit de Maatwerkplaats is gebruikt om cijfermatige uitspraken te kunnen doen over de Maatwerkplaatsen. Ongeveer een jaar na de start van de Maatwerkplaatsen (eind november 2021) waren er 379 ingediende geregistreerde casussen, waarvan er 250 al afgehandeld waren.

Duiding en analyse

Zoals passend binnen een lerende evaluatie zijn tussentijdse bevindingen diverse malen met de Maatwerkplaats en andere betrokkenen gedeeld:

- Reflectiegesprekken/werksessies met de landelijke coördinatoren en met het verbindingsteam waarin we gezamenlijk hebben gereflecteerd op voorlopige bevindingen en de duiding ervan.
- Presentaties met ruimte voor discussie bij de begeleidingscommissie van het onderzoek.
- Presentaties en gezamenlijke duiding van tussentijdse resultaten met de opdrachtgever, het vijfdirecteurenoverleg.⁵⁵
- Presentatie en gezamenlijke duiding van tussentijdse resultaten met verschillende managers en uitvoeringsdirecteuren van UWV en het ministerie van SZW.

⁵⁴ Dit betreft het budget dat UWV beschikbaar heeft gekregen naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire om aan de slag te gaan met het verbeteren van de dienstverlening.

⁵⁵ Het vijfdirecteurenoverleg bestaat uit de directeuren van de vijf grote uitvoerende organisatieonderdelen Uitkeren, Sociaal Medische Zaken, Werkbedrijf, Klant en Service en Gegevensdiensten.

Bijlage III Theorie over leren gekoppeld aan de Maatwerkplaats

Leren neemt een belangrijke plaats in bij het onderzoek naar de Maatwerkplaatsen. Om die reden wijden we enkele woorden aan de theorie over leren in relatie tot de Maatwerkplaats.

Leren

UWV zorgt voor landelijke uitvoering van de werknemersverzekeringen en voor arbeidsmarkt- en gegevensdienstverlening. Dat doen we als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij de uitvoering van werkzaamheden zijn de missie en visie van UWV leidend (zie box III.1). Om invulling te geven aan de missie en visie is er een strategie voor de komende jaren (2021–2025).⁵⁶

Box III.1 Missie en visie UWV

Missie en visie

Mensen zijn op hun best als ze met werk kunnen deelnemen aan de maatschappij. De maatschappij functioneert het best als zo veel mogelijk mensen er met werk aan deelnemen. Het is onze missie om, samen met onze partners, verschil te maken door werken voor mensen te bevorderen. Als werken onmogelijk is, zorgen we snel voor inkomen.

Werken aan perspectief

We bieden nieuw perspectief om werken en deelname aan de maatschappij te bevorderen. We plaatsen onze cliënten centraal, we zijn in ze geïnteresseerd en we behandelen ze met respect. Met de belofte Werk boven uitkering zijn we helder over onze beloften én verwachtingen. We zijn trots op de resultaten die we samen met onze publieke en private partners behalen.

De aanpakken om doelen in een organisatie te realiseren worden ook wel handelingstheorieën genoemd. Voor UWV zitten hierin, net als bij alle (overheids)organisaties, ook (impliciet en expliciet) de veronderstellingen hoe problemen het best kunnen worden aangepakt en het best resultaten kunnen worden geboekt. Bij de daadwerkelijke invulling hiervan in de praktijk kunnen bijvoorbeeld effecten optreden die ongewenst blijken of uitdagingen in de uitvoerbaarheid. De ervaringen uit de praktijk kunnen vervolgens weer leiden tot aanpassingen in de aanpak. Het vermogen van een individu of organisatie om te reflecteren op acties en dit effectief om te zetten in wijzigingen, noemen we lerend vermogen. Kunseler *et al.* geven de volgende definitie van leren in deze context:

*'Leren is een proces of vaardigheid van individuele werknemers, teams/afdelingen en organisaties om te reflecteren op hun acties en hun aanpak daarop aan te passen. Onder lerend vermogen verstaan we het vermogen om te leren, én het vermogen om dit leren te ontwikkelen: kunnen leren leren.'*⁵⁷

Leercycli

Op basis van de doelen en de handelingstheorie geeft een organisatie invulling aan taken. Met hun handelingen brengen organisaties effecten teweeg en feedback over de effecten kan weer leiden tot aanpassingen. Leren ontstaat wanneer feedback over de gevolgen van handelen wordt terugvertaald naar aanpassingen in de handelingstheorie.

Argyris en Schön, grondleggers van organisatieleden en beleidsleren, stellen dat leren plaatsvindt in cycli (*loops*).⁵⁸ Deze cycli vinden plaats op verschillende niveaus (ordes), waarvan Argyris er meerdere onderscheidt.⁵⁹ Het eerste-orde-leren (*single loop learning*) en tweede-orde-leren (*double loop learning*) zijn van belang bij organisaties (figuur III.1). Bij eerste-orde-leren staat vooral centraal of organisaties het wel goed doen en hoe zij hun aanpak kunnen optimaliseren om tot betere resultaten te komen. Bij tweede-orde-leren gaat het om aanvullend reflecteren op de doelen en achterliggende veronderstellingen op basis van de ervaringen in de praktijk. Simpel gezegd, eerste-orde-leren tracht de huidige situatie te optimaliseren, terwijl tweede-orde-leren reflecteert op de situatie en vervolgens de situatie zelf kan vernieuwen.

De feedback uit het eerste-orde-leren richt zich voor de Maatwerkplaatsen primair (maar niet exclusief) op het niveau van de fixcasuïstiek. Deelnemers aan een sessie en andere betrokkenen leren hoe om te gaan met de uitdagingen van die specifieke casus. Het accent van de solvecasuïstiek ligt vooral (maar ook niet exclusief) op het tweede-orde-leren. Het gaat niet meer strikt over het optimaliseren van de bestaande situatie, maar vooral over erkennen dat die situatie

⁵⁶ UWV (2021).

⁵⁷ Kunseler *et al.* (2020, p. 16). Deze publicatie biedt een uitstekende theoretische basis voor (organisatie)leren in relatie tot een lerende evaluatie. In deze paragraaf maken we uitvoerig gebruik van deze bron.

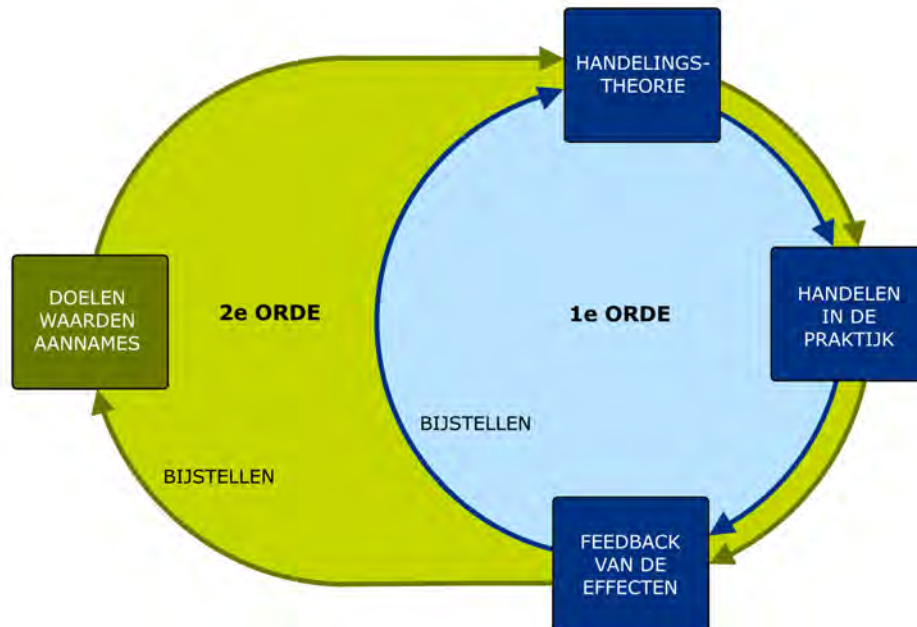
⁵⁸ Argyris en Schön (1996).

⁵⁹ Argyris (1976, 2005). Naast de twee niveaus die we hier behandelen zijn er nulde-orde- en derde-orde-leren. Bij nulde orde leert iemand door steeds weer hetzelfde op dezelfde manier te doen. Dit is van toepassing als er weinig verandert en omstandigheden en doelen hetzelfde blijven. Derde-orde-leren is gericht op het *leren* van de eerste drie niveaus van leren.

onwenselijke componenten met zich meebrengt die we structureel willen oplossen. Hiermee ontstaat ook een hernieuwde handelingstheorie.

De Maatwerkplaatsen nemen een belangrijke rol in als middel van het leveren van feedback aan UWV of de handelingen van UWV ook leiden tot de gewenste effecten. De Maatwerkplaatsen vervullen hiermee een rol in de UWV-leercyclus en hebben de mogelijkheid om een belangrijke bijdrage te leveren aan UWV als lerende organisatie.

Figuur III.1 Eerste- en tweede-orde-leren bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering



Individueel, sociaal en organisatieleren

Er zijn drie niveaus waarop men binnen een organisatie kan leren. Dit is individueel, in een groep (sociaal) of als organisatie.⁶⁰ Individueel leren gebeurt op het niveau van de persoon zelf, die kennis opdoet zonder daar een interactie met anderen voor te zoeken. Het leren gaat bijvoorbeeld door het uitzoeken van een situatie, van wet- en regelgeving, of van bepaalde processen of procedures. In relatie tot de Maatwerkplaatsen is het individueel leren vooral geconcentreerd in de fase voorafgaand aan de keuze om een casus bij de Maatwerkplaats in te dienen.

Bij sociaal of groepsleren vindt er een sociale interactie plaats. Door de uitwisseling van kennis, standpunten, visies en handelingsperspectieven door de groepsleden leert de groep als geheel. Zo'n uitwisseling kan leiden tot verdere samenwerking, maar is soms ook de bron van frictie over standpunten of waarden. Bij de fix- en solvecasuïstiek van de Maatwerkplaats en een eventuele bijbehorende maatwerksessie speelt het groepsleren of sociaal leren een zeer belangrijke rol. Het is een van de succesfactoren van de Maatwerkplaats, waarin de deelnemers door uitwisseling van perspectieven, ervaring en kennis komen tot een beter begrip van het geheel.

Als laatste is er organisatieleren. Hier is sprake van als opgedane kennis en inzichten uiting geven aan nieuwe denkwijzen en routines binnen die organisatie. Tweede-orde-leren komt vaak vooral tot stand door input uit sociaal en organisatieleren. Dit betekent dat het geleerde kan leiden tot nieuwe doelen, waarden en aannames. Daaruit ontstaat dan weer een nieuwe handelingspraktijk die als norm geldt. In het licht van de Maatwerkplaatsen zijn de fix- en solvecasuïstiek plekken waar organisatieleren aan bod komt. Dit is heel expliciet in solvecasuïstiek, waar men actief naar een oplossing zoekt voor een probleem dat burger én overheid raakt.

Formeel en informeel leren

Mensen en organisaties kunnen op verschillende manieren leren. Enerzijds bestaat er formeel leren, waarin het leren is vastgelegd in een onderwijsprogramma, cursussen of andere georganiseerde leeractiviteiten met een vastgesteld einddoel. Binnen UWV zijn dat bijvoorbeeld de verschillende beroepsopleidingen, trainingen en cursussen om het vakmanschap van professionals te stimuleren. Anderzijds is er informeel leren. Het meeste leren gebeurt op deze manier.

Binnen informeel leren is een verdere indeling te maken in impliciet leren, reactief leren en doelbewust leren. De drie onderscheiden zich in de mate waarin het leren bewust en vooropgezet plaatsvindt.⁶¹ Bij impliciet leren verwerft men onbewust kennis of vaardigheden zonder dit als doel te stellen of hiermee bezig te zijn. Dit kan bijvoorbeeld door

⁶⁰ Eraut (2004); Kunseler *et al.* (2020); Sessa en London (2006).

⁶¹ Colley, Hodkinson en Malcolm (2002).

routinematig bepaalde activiteiten te ondernemen waarbij de persoon hierin steeds vaardiger wordt. Bij reactief leren reageert men op een (ad-hoc)situatie en krijgt men uit de afhandeling ervan nieuwe kennis en vaardigheden. Bij doelbewust leren is er vanaf de start de intentie om kennis te verwerven, met daarin een duidelijk leerdoel en reflectie. Men reflecteert op eerdere acties en vergaart nieuwe ideeën.⁶²

Voor formeel en informeel leren geldt dat hoe meer het leren intentioneel en vooropgezet plaatsvindt, hoe beter medewerkers in staat zijn om input te ontvangen en lessen kunnen trekken uit hun handelen. Het expliciet maken van een leerdoel heeft namelijk invloed op de mate van ontvankelijkheid van individuen en groepen voor feedback en input.⁶³

Leren en de Maatwerkplaats

We kunnen concluderen dat leren (impliciet en expliciet) aan de basis staat van de Maatwerkplaats. De start van de procesgang mag dan professionele buikpijn zijn, maar in het vervolg komt leren als rode draad terug. Dat leren komt tot uiting in het stilstaan bij en reflecteren op verschillende casussen door verschillende professionals, het gezamenlijk komen tot nieuwe inzichten én hierop handelen.

⁶² Eraut (2004). UWV wil een lerende organisatie zijn en heeft dit in de UWV Strategie 2021–2025 vastgelegd. Om die reden is ook een kennisprogramma met dit thema gestart. Zie: UWV Kenniscentrum (2022).

⁶³ Kunseler *et al.* (2020).

Colofon

Uitgave

UWV Kenniscentrum

Postadres

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Inlichtingen

kennis@uwv.nl

Auteurs

Marloes de Graaf-Zijl

Martijn Wijnhoven

Maurice Guiaux

Suzanne Lagerveld

m.m.v. Michael van de Wetering

Begeleidingscommissie

Barbara Regeer

Hans Hermesen

Maartje Kemme

Henk Veerman

Roosmarie Beets

Inge Cotte

Jaap van Dooren

Roos Gerrits

Peter van Stempvoort

Karin Teeuwissen

Tof Thissen

Vrije Universiteit Amsterdam – Athena Instituut

Ministerie van SZW

Ministerie van SZW

Centrale Cliëntenraad UWV

UWV

UWV

UWV

UWV

UWV

UWV

UWV

[Volg ons](#)



Disclaimer

Alles uit deze uitgave mag worden overgenomen, echter uitsluitend met bronvermelding.

UWV © 2022

