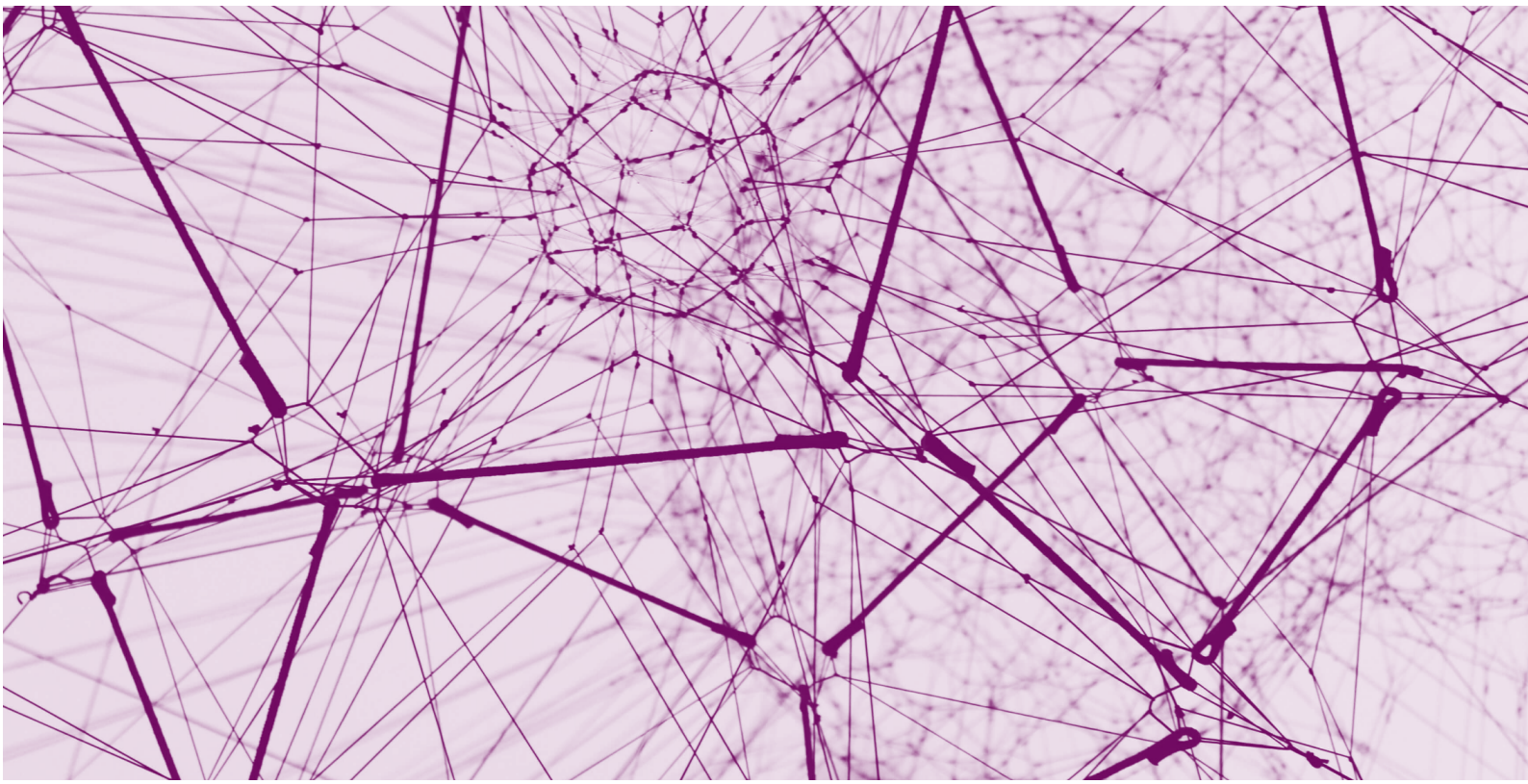
SIGNIFICANT PUBLIC

Pluut Partners
slim en zorgzaam organiseren



DEFINITIEF

Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek

Jaarrapportage systeemleren 2025

P M M

Voorwoord

Het lijkt een tegenstrijdigheid: het systeem blijft draaien, maar loopt toch vast. Processen worden gevolgd, overleg wordt gevoerd en besluiten worden genomen. En soms komt men toch niet verder. De professionals niet, en daarmee ook de inwoner niet. Juist in zulke situaties kan het Landelijk Maatwerkloket van Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek (PMM) professionals ondersteunen door mee te denken over mogelijke oplossingen en doorbraken. Zodat er weer beweging en perspectief ontstaat.

Dat is bijzonder, want het Loket heeft nauwelijks formele macht. En toch gebeurt er vaak iets wezenlijks wanneer onze regievoerders onafhankelijk meedenken, scherpe vragen stellen en partijen verbinden. Zij nemen een casus niet over, maar maken wel zichtbaar waar ruimte zit. Dat leidt regelmatig tot een doorbraak voor inwoners met multiproblematiek. Tegelijkertijd kijkt PMM verder dan de individuele casus. We verzamelen en delen leerpunten uit de praktijk én volgen actief wat er met deze leerpunten gebeurt. Zo dragen we bij aan blijvende systeemverbetering.

In 2025 rondde het Loket 105 casussen af. Stuk voor stuk unieke situaties, met heel verschillende dilemma's. Maar samen vertellen deze casussen een groter verhaal. Achter veel knelpunten schuilen patronen die pas zichtbaar worden als vergelijkbare situaties zich blijven voordoen. PMM signaleert deze patronen al langer. Dit jaar zetten we een belangrijke volgende stap door de grotere, overstijgende patronen achter deze knelpunten te beschrijven. Deze patronen laten zien waar het systeem moeite heeft om mee te bewegen met de complexiteit van de praktijk. In deze rapportage beschrijven we zes van zulke patronen.

Een patroon dat mij bijzonder raakt, is hoe het belang van kinderen vaak ondersneeuwt in de ondersteuning aan ouders. Niet omdat professionals dat willen, maar omdat zij werken vanuit verschillende wettelijke kaders, opdrachten en verantwoordelijkheden. Iedereen doet zijn deel, terwijl het gezin als geheel uit beeld dreigt te raken. Juist zulke patronen laten zien waarom systeemleren nodig is. Wat zichtbaar wordt, kan besproken worden. En wat besproken wordt, kan uiteindelijk kantelen. Ook zo brengen we stap voor stap beweging op plekken waar dat nodig is.

Ik hoop dat deze rapportage uitnodigt tot reflectie en gesprek. Zodat uiteindelijk professionals beter kunnen doen wat nodig is om complexe situaties vlot te trekken en inwoners die vastlopen sneller de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben.

Astrid Severijnen

Waarnemend manager van PMM

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord **2**

Samenvatting **4**

1 Inleiding **7**

1.1 Aanleiding 7

1.2 Systeemleren 8

1.3 Leeswijzer 9

2 Verdieping op terugkerende patronen **10**

2.1 Belang van het kind vraagt blijvende aandacht 10

2.2 Risico's in de overgang tussen wettelijke kaders 13

2.3 Beleidsvrijheid kan schuren met passende ondersteuning 16

2.4 Wanneer zelfredzaamheid wordt overschat 19

2.5 Ondersteuning bij terugkeer uit het buitenland kent duidelijke knelpunten 21

2.6 Uitsluiting van ondersteuning voor mensen zonder geldige verblijfstitel 24

3 Brede blik op casussen **28**

4 Interventies en doorbraken **34**

4.1 Interventies: welke rol speelde het Loket? 34

4.2 Doorbraken 34

4.3 Werkzame elementen in vastgelopen casussen 35

5 Leren van casussen **38**

5.1 Soort leerpunten 38

5.2 Onderwerpen van leerpunten 39

5.3 Ordes van leren 40

6 Ervaringen met het Loket **44**

Bijlage 1: Toelichting analyse casuïstiek **46**

Bijlage 2. Brede activiteiten van PMM **47**

Bijlage 3: Veelgebruikte begrippen **49**

Samenvatting

Inwoners en gezinnen in complexe situaties kunnen volledig vastlopen in ingewikkelde wetten, regels, afspraken en procedures van overheden. Als ook professionals, die hen ondersteunen, geen oplossing meer kunnen vinden, kan het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek (hierna: het Loket) uitkomst bieden. Het Loket is onderdeel van Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek (PMM), een landelijke hulpstructuur voor professionals van gemeenten en landelijke publieke dienstverleners die vastlopen (of dreigen vast te lopen) in hun ondersteuning aan inwoners en gezinnen in multiprobleemsituaties. PMM heeft, naast het Loket, verschillende instrumenten om deze professionals te ondersteunen, waaronder het maatwerkregister, bijeenkomsten voor maatwerkfunctionarissen, masterclasses, workshops en wisselstages (zie bijlage 2).

PMM wil eraan bijdragen dat uitvoerders, beleidsmakers en politici leren van de casussen die het Loket behandelt. Zo helpt PMM professionals niet alleen om oplossingen te vinden van de multiprobleemsituaties waarin zij vastlopen, maar ook om inwoners in deze situaties in de toekomst beter een sneller te ondersteunen. Daarom zet PMM in op systeemleren: leren van de casussen om het systeem te verbeteren waarin deze multiprobleemsituaties ontstaan en oplost moeten worden. PMM werkt samen met het consortium van Pluut & Partners en Significant Public om systeemleren vorm te geven.

Terugkerende patronen

Het Loket rondde in 2025 105 casussen af. Hoewel iedere casus uniek is, zien we patronen die wijzen op structurele spanningen in het systeem waarbinnen professionals naar oplossingen zoeken. Op basis van de analyse van de casuïstiek identificeerden we zes van zulke patronen. Deze patronen komen niet alleen terug in de afgeronde casussen uit 2025, maar zijn ook herkenbaar uit de casuïstiek van voorafgaande jaren. Het gaat om de volgende terugkerende patronen:

- Belang van het kind vraagt blijvende aandacht;
- Risico's in de overgang tussen wettelijke kaders;
- Beleidsvrijheid van gemeenten kan schuren met passende ondersteuning;
- Wanneer zelfredzaamheid wordt overschat;
- Ondersteuning bij terugkeer uit het buitenland kent duidelijke knelpunten;
- Uitsluiting van ondersteuning voor mensen zonder geldige verblijfstitel.

Deze patronen laten zien dat het systeem van wetten, regels, procedures, afspraken en verantwoordelijkheden vooral is ingericht op standaardsituaties. Juist de casussen die bij het Loket terechtkomen, kenmerken zich echter door domeinoverstijgende problematiek en situaties die afwijken van die standaard.

Brede blik op casussen

Over de volle breedte van de casussen komen knelpunten terug, voor een deel ook knelpunten die aansluiten bij uitkomsten uit eerdere jaarrapportages van PMM. Denk aan

terugkerende knelpunten als die over: kennis en vaardigheden, samenwerking en coördinatie, communicatie en interactie, houding en gedrag, visies en waarden, systemen en werkwijzen, en wet- en regelgeving.

Veel van deze knelpunten kwamen ook in eerdere jaren naar voren, wat erop wijst dat het niet gaat om incidenten maar om structurele spanningen in het systeem. Tegelijkertijd spelen bredere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals woningnood, schaarste in de zorg en internationale problematiek, een belangrijke rol in het ontstaan en verergeren van multiprobleemsituaties. De casussen laten zien dat professionals regelmatig moeten handelen in situaties waarvoor het systeem beperkt houvast biedt en waarin maatwerk, samenwerking en domeinoverstijgend werken essentieel zijn.

Interventies, doorbraken en werkzame elementen

Het Loket ondersteunt professionals vanuit verschillende functies: als expert, verbinder en informele gezagsdrager. In verreweg de meeste casussen draagt het Loket bij aan het creëren van beweging, waardoor professionals verder kunnen met het realiseren van een oplossing voor de inwoner. Soms ligt die meerwaarde vooral in het ondersteunen van professionals om zelf een doorbraak te realiseren.

Uit de afgeronde casussen komen vier werkzame elementen van het Loket naar voren:

- Het aanbrengen van overzicht in complexe casussen;
- Het aanhaken van de juiste partijen om versnelling te creëren;
- Het samenbrengen van partijen om tot een gedeeld beeld en vervolgstappen te komen;
- Het geven van richting door mee te denken over perspectieven en prioriteiten.

De casussen laten zien dat doorbraken zelden ontstaan door één oplossing of één partij. Beweging ontstaat vaker doordat handelingsruimte zichtbaar wordt gemaakt en partijen anders naar een situatie gaan kijken. Juist doordat het Loket geen formele bevoegdheid heeft, kan het stellen van vragen en aanspreken van partijen op hun rol een beweging in gang zetten. Tegelijkertijd zijn er grenzen aan wat het Loket kan betekenen. Waar oplossingen uitblijven, vervult het Loket ook een signalerende functie richting het stelsel. En in uitzonderlijke gevallen kunnen zij opschalen naar het Landelijk Escalatie Team.

Leren van casussen

Hoewel het doel is om met elkaar van casussen te leren, bevat niet elke casus een specifiek leerpunt. Soms kan het doorverwijzen van de professional al uitkomst bieden, geeft een indiener op een later moment geen reactie meer of is het alleen nodig om de professionals op een passende informatiebron te wijzen.

Uit de 105 afgeronde casussen identificeerde het Loket in totaal 108 leerpunten, verdeeld over 60 casussen. Deze leerpunten zijn met name voor ministeries en landelijke publieke dienstverleners niet altijd nieuw, maar fungeren vooral als waardevolle bevestiging en concrete illustratie van signalen die ook via andere kanalen binnenkomen.

De opvolging van deze leerpunten vraagt veel afstemming, zeker wanneer een leerpunt bij meerdere partijen is belegd of niet eenduidig is toe te wijzen. De snelheid waarmee leerpunten daadwerkelijk landen, hangt sterk af van de ontvankelijkheid, timing en positionering van het leerpunt. Maar ook van de inhoudelijke kennis en het interne netwerk van de vaste contactpersonen (de 'ambassadeurs') binnen het ministerie of de contactpersoon bij een landelijk publieke dienstverlener.

Leerpunten die gericht zijn op individueel of organisatorisch handelen, kunnen daarbij relatief snel worden opgepakt. Leerpunten op systeemniveau vragen vrijwel altijd een lange adem. Hoewel een enkel signaal soms al aanleiding kan zijn voor verandering, ontstaat er meestal pas ruimte voor systeemwijzigingen wanneer meerdere signalen samen wijzen op een bredere structurele opgave. En zelfs dan kunnen politieke keuzes, beleidsprioriteiten of praktische grenzen maken dat een leerpunt geen vervolg krijgt. Leren van casussen is daarmee evenzeer een organisatorische en politieke opgave als een inhoudelijke.

1 Inleiding

Om rode draden en leerpunten te halen uit de casuïstiek, werkt PMM samen met het consortium van Pluut & Partners en Significant Public. Als onderzoekers binnen dit consortium analyseren wij periodiek welke knelpunten, leerpunten en rode draden uit de casussen naar voren komen. Daarnaast begeleiden wij gesprekken met regievoerders van PMM en ambassadeurs vanuit ministeries om gezamenlijk te reflecteren op deze inzichten, en volgen wij hoe betrokken organisaties en ministeries opvolging geven aan de geïdentificeerde leerpunten. In deze rapportage presenteren we de belangrijkste bevindingen uit de analyse van de 105 casussen in 2025 en de inzichten die daaruit voortkomen. Een verdere uitwerking van onze aanpak staat in bijlage 1.

1.1 Aanleiding

PMM is in 2019 opgericht als landelijke hulpstructuur voor professionals bij gemeenten en landelijke publieke dienstverleners, en zet zich sindsdien in voor een sterke positie van deze professionals binnen een breder netwerk. PMM is een samenwerking van 20 landelijke publieke dienstverleners, meer dan 75 gemeenten en zeven ministeries. Kijk op de PMM-website voor een overzicht van alle deelnemers aan het netwerk.

PMM ondersteunt professionals bij situaties waarin complexe multiproblematiek speelt. Dit zijn situaties waarin inwoners te maken hebben met problematiek op meerdere leefgebieden, waarbij de (lokale) professionals geen mogelijkheid meer zien om hen te helpen en/of zelf vastlopen in de bureaucratie. Denk aan leefgebieden als wonen, financiën (inclusief schulden), werk, onderwijs, gezondheid, veiligheid en verblijf.

PMM ondersteunt professionals met verschillende instrumenten:

- **Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek (het Loket)** Het Loket vormt het hart van de hulpstructuur van PMM en biedt één aanspreekpunt voor professionals van gemeenten en landelijke publieke dienstverleners die ondersteuning nodig hebben bij casussen waar multiproblematiek speelt. Regievoerders van het Loket helpen indieners om hun vraag te verhelderen, denken mee over wat er kan en nodig is, geven advies en/of brengen indieners en relevante partijen met elkaar in contact.
- **Maatwerkregister** Dit besloten register biedt een overzicht van alle maatwerkprofessionals (en hun contactgegevens) die werkzaam zijn bij gemeenten en landelijke publieke dienstverleners en aangesloten zijn bij PMM. Met dit register kunnen professionals elkaar eenvoudig vinden en daarmee sneller en beter maatwerk bieden.
- **Landelijk Escalatie Team (LET)** Wanneer regievoerders van PMM er samen met de betrokken partijen niet in slagen om een oplossing te vinden voor een ingediende casus, kunnen zij deze casus opschalen naar het LET. Een onafhankelijk voorzitter brengt bestuurders van de bij de casus betrokken organisaties bij elkaar om te proberen alsnog tot een oplossing te komen.

- **Professionalisering van maatwerkprofessionals** PMM bevordert maatwerk in situaties waar multiproblematiek speelt, onder meer door informatie te delen over knelpunten en oplossingen in een breed, groeiend netwerk. Zo organiseert PMM ieder jaar voor maatwerkprofessionals drie tot vier sessies voor inspiratie en kennisdeling op inhoudelijke onderwerpen. Verder biedt PMM intervisiegesprekken, zoals via de Bestuurlijke Tafel Casuïstiek, maar ook masterclasses en workshops aan.

In deze jaarrapportage richten we ons voornamelijk op de activiteiten van het Loket. In bijlage 2 lichten we kort de overige activiteiten van PMM toe. Voor gedetailleerde informatie kunt u de website van PMM bezoeken.

1.2 Systeemleren

Naast het leren van casussen door uitvoerders, beleidsmakers en politici om vergelijkbare casussen te voorkomen of beter op te lossen, zet PMM ook in op systeemleren: leren van de casussen om het systeem waarin deze multiprobleemsituaties ontstaan en opgelost moet worden, te verbeteren. Om het verschil tussen systeemleren en 'klassiek leren' te verduidelijken, onderscheiden we drie ordes van leren:

- **Eerste-orde leren:** Hierbij leren we van een casus door in te zien wat mogelijk is binnen de bestaande kaders (zoals wetten, regels, procedures, afspraken, normen, definities, etc.) om deze casus en vergelijkbare casussen in de toekomst te voorkomen of beter op te lossen. Dit kan door het delen van kennis en informatie, het aanleren van vaardigheden of door fouten te corrigeren. Deze vorm van leren vindt vaak plaats op casusniveau.
- **Tweede-orde leren:** Door kritisch te kijken of de bestaande kaders wel volstaan om een casus te voorkomen of beter op te lossen, leren we op een hoger niveau. Dit doen we door te reflecteren op de manier waarop de bestaande kaders aangepast kunnen worden, bijvoorbeeld door informatie aan te vullen of aan te scherpen, procedures op te stellen of te verduidelijken, en betere afspraken te maken of deze te concretiseren. Deze vorm van leren vindt plaats op organisatieniveau.
- **Derde-orde leren:** Hierbij leren we door te kijken naar de inrichting van het systeem als geheel (wetten, regels, procedures, afspraken, normen, waarden, opvattingen en aannames bij overheden) en hoe dit in de weg zit om vergelijkbare casussen in de toekomst te voorkomen en op te lossen. Reflectie hierop kan leiden tot aanpassingen in wet- en regelgeving of het bieden van ruimte, rugdekking en de juiste prikkels binnen het systeem. Deze vorm van leren vindt plaats op systeemniveau.

Systeemleren vraagt om een gezamenlijke inzet van de regievoerders van PMM, betrokken professionals bij een casus, de ambassadeurs en beleidsmedewerkers vanuit ministeries en de onderzoekers van het consortium.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit verschillende hoofdstukken waarin we onze bevindingen en reflecties verder toelichten. We hanteren de volgende hoofdstukindeling:

- **Hoofdstuk 2: Verdieping op terugkerende patronen** In dit hoofdstuk zoomen we in op zes patronen in de casussen van het Loket die wijzen op structurele spanningen binnen het systeem die professionals belemmeren in hun zoektocht naar een oplossing voor multiprobleemsituaties. Ieder patroon illustreren we aan de hand van een geanonimiseerde afgeronde casus.
- **Hoofdstuk 3: Brede blik op de casussen** Hier gaan we in op de knelpunten die naar voren komen in de afgeronde casussen van PMM en die aangeven waar professionals op vastlopen om een oplossing te bieden voor casussen die worden gemeld bij het Loket.
- **Hoofdstuk 4: Interventies en doorbraken** We beschrijven welke rollen regievoerders van het Loket inzetten om een doorbraak te realiseren bij vastgelopen casussen en waar deze inzet toe leidt. Ook benoemen we enkele werkzame elementen om tot een doorbraak te komen bij zulke casussen.
- **Hoofdstuk 5: Leren van casussen** Dit hoofdstuk geef op hoofdlijnen aan op welke manier geleerd wordt van de afgeronde casussen. Daarbij gaan we in op het soort leerpunten, waar deze over gaan en op welke orde van leren deze zich bevinden.
- **Hoofdstuk 6: Ervaringen met het Loket** Hierin lichten we de ervaringen met het Loket toe.

2 Verdieping op terugkerende patronen

Bij het Loket komen jaarlijks veel casussen binnen. Hoewel iedere casus uniek is, tekenen zich in de casuïstiek patronen af die wijzen op structurele spanningen in het systeem waarbinnen professionals naar oplossingen zoeken. Juist deze spanningen belemmeren professionals in hun ondersteuning van inwoners in multiprobleemsituaties en vormen vaak de aanleiding om het Loket in te schakelen.

In dit hoofdstuk werken we zes van deze patronen uit. Deze patronen identificeerden we samen met regievoerders van het Loket en ambassadeurs vanuit ministeries tijdens onze thema-overleggen, kwartaalgesprekken over recent afgeronde casussen. Het gaat om patronen die niet alleen terugkomen in PMM-casuïstiek, maar volgens betrokken professionals ook breder zichtbaar zijn binnen het systeem van wetten, regels, procedures, afspraken en verantwoordelijkheden van overheden.

Het gaat om de volgende zes patronen:

- Belang van het kind vraagt blijvende aandacht;
- Risico's in de overgang tussen wettelijke kaders;
- Beleidsvrijheid van gemeenten kan schuren met passende ondersteuning;
- Wanneer zelfredzaamheid wordt overschat;
- Ondersteuning bij terugkeer uit het buitenland kent duidelijke knelpunten;
- Uitsluiting van ondersteuning voor mensen zonder geldige verblijfstitel.

Ieder patroon illustreren we met een geanonimiseerde afgeronde casus van het Loket.

2.1 Belang van het kind vraagt blijvende aandacht

In veel multiprobleemsituaties zijn kinderen betrokken. Soms spelen er problemen bij het kind zelf, maar vaak gaat het om problemen van ouders[1], zoals schulden, psychische problematiek of een gebrek aan passende huisvesting. Deze problemen werken door op de kinderen binnen hetzelfde gezin, die hierdoor stress kunnen ervaren of zich thuis onveilig en onzeker voelen. Dit benadrukt het belang om het perspectief en de rechten van het kind expliciet mee te nemen in de ondersteuning, zoals ook vastgelegd in het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind[2]. Overheden zijn volgens dit verdrag verplicht het belang van het kind mee te wegen bij besluiten die kinderen raken.

Het Loket ontvangt regelmatig casussen waarbij professionals ondersteuning bieden aan gezinnen met kinderen. Bij deze casussen valt op dat de focus vaak ligt op het oplossen van problemen van ouders, zonder dat professionals de positie van kinderen expliciet meenemen in hun afwegingen. Ook zijn kinderen zelf lang niet altijd betrokken bij

[1] Waar we de term ouders gebruiken kan ook verzorgers of opvoeders gelezen worden.
[2] VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1989)

gesprekken over wat zij nodig hebben of hoe zij de situatie ervaren. Hierdoor bestaat het risico dat het belang van het kind onderbelicht raakt.

Een verklaring hiervoor is dat professionals vaak werken vanuit hun eigen specifieke opdracht, wettelijke taak en financieringskader, waarbij ze zich primair richten op de persoon die zich formeel heeft aangemeld. Hierdoor analyseren professionals de problemen per inwoner, en vaak per leefgebied, waarbij de samenhang binnen het gezin onderbelicht blijft. Hoewel professionals vaak wel zien dat problemen (kunnen) doorwerken op andere gezinsleden, ontbreekt het hen vaak aan de benodigde ruimte, mandaat en mogelijkheden om het hele gezin centraal te stellen in de ondersteuning. Daardoor kunnen situaties ontstaan waarbij iedereen vanuit de eigen opdracht 'het juiste doet', maar het gezin als geheel niet de ondersteuning krijgt die op dat moment nodig is.

Daarnaast ervaren professionals soms handelingsverlegenheid, met name bij vragen rondom opvoeding en gezinsdynamiek. Zij willen de autonomie van ouders respecteren en zijn terughoudend om zich met de opvoeding te bemoeien. Daardoor kunnen zorgen over kinderen wel worden gezien, maar niet altijd expliciet worden benoemd of meegewogen in de ondersteuning. Dat het belang van het kind niet altijd wordt meegenomen in de ondersteuning aan ouders, is al langer bekend. Ook de Kinderombudsman[3], de Raad Volksgezondheid & Samenleving[4] en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)[5] wijzen op de vaak gefragmenteerde aanpak. Volgens deze partijen moet een integrale aanpak van problemen bij gezinsleden de norm zijn, omdat problemen van ouders en kinderen vaak sterk met elkaar samenhangen en de optelsom van afzonderlijke interventies om specifieke problemen te verhelpen niet altijd het hele gezin vooruithelpt.

Hoe gaat het Loket hiermee om?

Wanneer casussen binnenkomen waarbij het belang van het kind dreigt onder te sneeuwen, brengen regievoerders betrokken professionals bij elkaar om het gezin als geheel te bespreken. Daarbij verleggen zij het gesprek van 'wat mag?' naar 'wat is nodig?' en 'waar zit ruimte?'. Regievoerders stimuleren partijen om verantwoordelijkheid te nemen voor het gezin als geheel en ondersteunen waar nodig de professional die de integrale regiefunctie op zich moet nemen. Wanneer wetten, regels of procedures integrale ondersteuning belemmeren, legt het Loket deze signalen terug bij betrokken ministeries en organisaties.

[3] Kinderombudsman (2020) Ongehoord! De onzichtbaarheid van kinderen bij huisvestigingsproblemen
[4] Raad Volksgezondheid & Samenleving (2023) Kinderen uit de knel
[5] Samen Verder: Kinderen en gezinnen met complexe problemen samen verder helpen (2021)

Tekort aan inkomen voor gezin met vader zonder verblijfsvergunning

Ziva woont met haar partner Omar en hun twee minderjarige kinderen in Nederland. Ziva en haar kinderen hebben de Nederlandse nationaliteit. Omar woont bij zijn gezin, maar beschikt niet over een verblijfsvergunning. Omar heeft asiel aangevraagd en een Chavez-procedure[6] gestart, maar beide aanvragen zijn afgewezen vanwege een vermoeden van zwaarwegende misdrijven in het land van herkomst. Tegen deze afwijzingen loopt nog bezwaar.

Wanneer de betrokken professional het Loket inschakelt, kampt het gezin met financiële problemen. Ziva werkt naar vermogen en heeft een netto-inkomen van ongeveer 700 euro per maand. Haar recht op huur- en zorgtoeslag is vervallen doordat zij samenwoont met iemand zonder rechtmatig verblijf. Dit is een direct gevolg van de Koppelingswet, waarbij toegang tot sociale voorzieningen gekoppeld is aan rechtmatig verblijf in Nederland.

Vanwege het wegvallen van de toeslagen vraagt Ziva bijzondere bijstand aan bij de gemeente, maar dit verzoek wordt afgewezen. Ook vraagt zij aanvullende bijstand aan naast haar inkomen uit werk. Daarnaast dient zij, samen met een professional, een verzoek in voor compensatie van de alleenstaande ouderkop (ALO-kop), een verhoging van het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders. De gemeente wijst dit verzoek af, omdat Ziva formeel niet staat aangemerkt als alleenstaande ouder.

Uit jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep volgt dat gemeenten, in situaties waarin een partner geen rechtmatig verblijf heeft, ruimte hebben om de bijstand individueel af te stemmen en rekening te houden met het wegvallen van de ALO-kop.[7] De betreffende gemeente heeft hiervoor geen beleid opgesteld en maakt in deze casus geen gebruik van die mogelijkheid.

De betrokken professional vraagt het Loket mee te denken over mogelijkheden om het inkomen van het gezin te verbeteren. Ondertussen ontstaan psychische klachten bij Ziva als gevolg van de financiële druk. Daarmee ontwikkelt een financiële ondersteuningsvraag zich tot bredere gezinsproblematiek, waarbij steeds duidelijker wordt dat ook de kinderen onder de situatie lijden.

De regievoerder van het Loket verkent samen met de professional verschillende mogelijkheden om het inkomen van het gezin te verhogen. Uiteindelijk lukt het om de aanvullende bijstand te verhogen, wat enige verlichting biedt. Andere oplossingen, zoals bijzondere bijstand of compensatie voor de gemiste ALO-kop, blijken vooralsnog niet mogelijk.

---

[6] De Chavez-procedure is een verblijfsregeling voor ouders van buiten de Europese Unie die zorg bieden voor hun minderjarige kind met een Nederlandse nationaliteit. Onder specifieke voorwaarden kunnen zij een Chavez-verblijfsvergunning krijgen.

[7] Centrale Raad van Beroep 6 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1600

De verwachting is dat de financiële situatie van het gezin niet wezenlijk kan verbeteren zolang Omar op hetzelfde adres woont, omdat dit gevolgen blijft hebben voor het recht op toeslagen. Tegelijkertijd is het onwenselijk dat de vader van de kinderen elders gaat wonen. Daarmee ontstaat een situatie waarin juist de kinderen de gevolgen dragen: het gezin komt niet in aanmerking voor inkomensondersteuning die bedoeld is voor huishoudens met kinderen, terwijl een mogelijke oplossing zou betekenen dat het gezin uit elkaar valt.

Deze casus laat zien hoe de Koppelingswet ertoe kan leiden dat rechtmatig verblijvende gezinsleden geen aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen wanneer één gezinslid geen rechtmatig verblijf heeft. Het Loket brengt dit leerpunt ter illustratie onder de aandacht bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en wijst de gemeente erop dat binnen de Participatiewet meer ruimte bestaat voor individuele afstemming dan in deze casus is benut.

2.2 Risico's in de overgang tussen wettelijke kaders

Wanneer iemand overgaat van het ene naar het andere wettelijke kader, kan iemands ondersteuning tijdelijk wegvallen of onvoldoende aansluiten. Dit zien we bijvoorbeeld bij jongeren die 18 jaar worden en overgaan van de Jeugdwet naar de Wmo, Wlz of Zvw, maar ook in casussen waarbij de overgang van gedwongen of forensische zorg naar reguliere zorg speelt. Ieder wettelijk kader kent eigen doelgroepen, toegangseisen, financiering en verantwoordelijkheden. Juist in de overgang tussen wettelijke kaders kunnen gaten in de ondersteuning ontstaan.

Het Loket ontvangt regelmatig casussen waarbij professionals vastlopen in zulke overgangssituaties. Bijvoorbeeld omdat ondersteuning niet tijdig wordt geregeld, onvoldoende aansluit op de behoeften van de inwoner, verantwoordelijkheden onduidelijk zijn of partijen vastlopen in gesprekken over financiering. Professionals redeneren daarbij vaak vanuit het eigen wettelijke kader, waardoor benodigde ondersteuning niet altijd tijdig tot stand komt. Hierdoor kan ondersteuning tijdelijk wegvallen, pas na escalatie worden hervat of raakt het contact met inwoners verloren.

Een verklaring ligt in de versnippering van verantwoordelijkheden en het ontbreken van eigenaarschap in deze overgangssituaties. Professionals opereren binnen hun eigen domein, met eigen regels, budgetten en mandaten. Inwoners die tussen wettelijke kaders terecht komen, vallen zo gemakkelijk tussen wal en schip. Wettelijke kaders zijn vooral ingericht op afgebakende zorgvragen, maar sluiten minder goed aan op situaties waarin inwoners zich tussen verschillende kaders bevinden. Daardoor zijn inwoners in overgangssituaties vaak afhankelijk van de bereidheid van individuele professionals om buiten de standaardprocedures te handelen.

Daarnaast ontbreekt het bij professionals vaak aan prikkels om problemen tijdens deze overgangssituaties te voorkomen en de overgang soepel te laten verlopen. Een forensisch zorgaanbieder die extra tijd steekt in een warme overdracht, gezamenlijke planvorming of het overbruggen van wachttijden, bespaart mogelijk kosten en leed na de overgang, maar

de financiële baten van deze inzet komen veelal terecht bij andere partijen, zoals de gemeente, het zorgkantoor of de zorgverzekeraar. Hierdoor ontstaat een systeem waarin partijen pas bewegen wanneer een situatie escaleert, en te weinig sprake is van preventie.

Dat deze problematiek structureel is, blijkt ook uit eerdere onderzoeken, waaronder 'De overgang van jeugdhulp naar volwassenheid' van AEF[8], 'Grenzeloos samenwerken?' van de RVS en 'Klem in het systeem' van Toezicht Sociaal Domein[9]. Wat deze publicaties, samen met casussen bij het Loket, laten zien, is dat overgangen tussen wettelijke kaders kwetsbare momenten zijn. Als structurele waarborgen ontbreken om deze overgangen goed te organiseren, is de continuïteit van ondersteuning sterk afhankelijk van maatwerk, informele samenwerking en de individuele inzet.

Hoe gaat het Loket hiermee om?

Wanneer professionals vastlopen in overgangssituaties, brengt het Loket eerst in kaart welke partijen formeel verantwoordelijk zijn en feitelijk betrokken zijn. Vervolgens brengt het Loket deze partijen bij elkaar om met elkaar te verhelderen wie in de overgangsfase verantwoordelijkheid heeft, kan nemen en bereid is die te dragen. Daarbij zoeken zij ook naar tijdelijke overbruggingsoplossingen om te voorkomen dat ondersteuning wegvalt.

Het Loket identificeerde ook enkele leerpunten en legde deze terug bij ministeries. Zo brachten zij bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) onder de aandacht dat bij de overgang van forensische zorg naar vervolgzorg tijdelijke onderbreking van het zorgtraject kan ontstaan door een tekort aan zorgplekken en het ontbreken van duidelijke afspraken over wie verantwoordelijk is voor tijdelijke tussenoplossingen. Dit leerpunt nemen zij mee in de Werkagenda 'Verbetering van de aansluiting tussen de forensische zorg en reguliere zorg'.

Onduidelijke verantwoordelijkheid over huisvestiging van statushouder die vanuit een azc in een gesloten jeugdzorginstelling kwam

Luca is een minderjarige statushouder die verbleef in een asielzoekerscentrum (azc) in de gemeente Druinen en daar zijn verblijfsvergunning kreeg. Vanwege mentale problemen en drugsverslaving werd Luca opgenomen in een jeugdzorginstelling in de gemeente Pieterlaren. Nadat zijn toestand verslechterde, volgde een plaatsing in een gesloten jeugdzorginstelling (JeugdzorgPlus) in de gemeente Vierhouten. Een jeugdbeschermer van Stichting Nidos, de organisatie die in Nederland de voogdij voert over alleenstaande minderjarige asielzoekers, begeleidt Luca.

In Vierhouten gaat het beter. Luca krijgt medicatie, stopt met drugs en is toe aan een vervolgstap buiten de gesloten instelling. Bij wijze van uitzondering mag Luca in de tussentijd op de open groep van de gesloten instelling blijven, ook al past die plek niet meer bij zijn verbeterde toestand.

[8] AEF (2024) De overgang van jeugdhulp naar volwassenheid
[9] Toezicht Sociaal Domein (2025) Klem in het systeem: complexiteit stelsel belemmert effectieve samenwerking in de zorg en ondersteuning aan mensen met verward of onbegrepen gedrag

Als Luca 18 jaar wordt, stopt de plaatsing binnen de gesloten instelling definitief. Luca wil daar bovendien zelf ook graag weg; hij voelt zich niet meer op zijn plek omdat het al veel beter met hem gaat. Ook stopt de begeleiding vanuit Stichting Nidos zodra Luca 18 jaar wordt. De jeugdbeschermer vreest dat Luca dakloos raakt, als er niet snel een geschikte woonplek voor hem wordt gevonden.

Het is alleen onduidelijk wie verantwoordelijk is om deze woonplek te vinden voor Luca. Wanneer een jongere in een gesloten jeugdzorginstelling is geplaatst, blijft de gemeente van waaruit de plaatsing is gedaan verantwoordelijk voor vervolghulp, inclusief huisvesting, na afloop van de residentiële opname. Althans, dit schrijft het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet voor. In het geval van Luca is dit de gemeente Druinen, waar hij in het azc woonde. Maar gemeenten waar azc's staan, zijn niet verantwoordelijk voor de huisvesting van mensen in het azc die een verblijfsvergunning krijgen. Deze verantwoordelijkheid wordt namelijk toebedeeld aan gemeenten via een taakstelling. Luca stond op de taakstelling van de gemeente Pieterlaren, maar daar is hij recent vanaf gehaald, zonder dat hij bij een andere gemeente op de taakstelling is gezet. Het is niet duidelijk waarom dit is gebeurd. Het gevolg is dat geen enkele gemeente zich verantwoordelijk voelt om huisvesting te regelen voor Luca.

De jeugdbeschermer van Stichting Nidos meldt zich bij het Loket. Door inzet van de regievoerder is het gelukt om alle relevante partijen aan tafel te krijgen om deze casus te bespreken, waaronder de gemeenten, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de gesloten jeugdzorginstelling in Vierhouten. De regievoerder bereidde de gesprekken voor, faciliteerde ze en monitorde de gemaakte afspraken.

Uiteindelijk heeft de gemeente Druinen zich erg ingespannen om Luca te plaatsen in een jeugdhulpinstelling in een andere gemeente, namelijk gemeente Wijnaarden. Druinen financiert deze plek als verlengde jeugdhulp op grond van de Jeugdwet, dat mogelijk is tot Luca 23 jaar is. Het COA en de gemeente Wijnaarden hebben afgesproken dat Luca, zodra hij de jeugdhulpinstelling verlaat, onder de taakstelling van Wijnaarden valt. Daarmee wordt Wijnaarden verantwoordelijk voor de vervolghuisvesting.

Deze casus laat zien hoe een jonge statushouder klem kan komen te zitten in de overgang tussen wettelijke kaders, waarbij onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor vervolghulp. Het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet en de afspraken rond de taakstelling voor statushouders sluiten niet op elkaar aan wanneer een minderjarige asielzoeker met een verblijfsvergunning in een gesloten jeugdzorginstelling wordt geplaatst en daar de leeftijd van 18 jaar bereikt.

Het Loket heeft dit als leerpunt benoemd en voorgelegd aan de ministeries van JenV en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Beide ministeries onderkennen dat zulke casussen altijd om maatwerk vragen. Het ministerie van JenV verkent samen met het COA en Stichting Nidos hoe zij een duidelijker proces kunnen inrichten voor situaties waarin het woonplaatsbeginsel geen uitsluitsel geeft over wie verantwoordelijk is voor hulp aan jonge asielzoekers.

2.3 Beleidsvrijheid kan schuren met passende ondersteuning

Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om binnen wettelijke kaders eigen keuzes te maken in de ondersteuning van inwoners. Deze beleidsvrijheid is een bewust onderdeel van het decentrale stelsel in het sociaal domein en stelt gemeenten in staat om aan te sluiten bij lokale behoeften en maatwerk te bieden.

In de praktijk kan deze beleidsvrijheid echter wel leiden tot verschillende uitkomsten voor inwoners in vergelijkbare situaties. Dit is niet onwettig, want zolang gemeenten voldoen aan de wettelijke basisnorm, bewegen zij zich binnen de beleidsruimte die de wetgever hen uitdrukkelijk heeft gegeven. Maar deze wettelijk basisnorm wordt niet in alle gevallen als toereikend gezien door professionals. Wanneer een inwoner meer nodig heeft dan de gemeente op grond van haar beleidsruimte biedt, en er geen andere partij is die deze ondersteuning overneemt, kunnen problemen van deze inwoner niet verholpen of in het vervolg voorkomen worden.

In enkele casussen van het Loket liepen professionals vast doordat een gemeente niet de ondersteuning bood die volgens de professional nodig was, terwijl bekend was dat andere gemeenten deze ondersteuning wel bieden binnen dezelfde wettelijke kaders in vergelijkbare gevallen.

Een sprekend voorbeeld is de sociaal-medische indicatie (SMI) waarmee gemeenten gezinnen (tijdelijk) kunnen ontlasten door een tegemoetkoming te bieden in de kosten van kinderopvang. Gemeenten bepalen zelf hoe en door wie de indicatiestelling plaatsvindt en welke criteria er gelden om in aanmerking te komen voor SMI. Dit leidt ertoe dat sommige gemeenten de regeling ruimhartig verstrekken, terwijl andere gemeenten hier strenge voorwaarden aan verbinden. Ook bij de vergoeding van medische kosten die niet door de zorgverzekeraar worden gedekt, zien we verschillen tussen gemeenten. De ene gemeente biedt hulp door medicatie te vergoeden via de bijzondere bijstand, terwijl de andere gemeente dat niet doet. Het gaat hierbij dus niet om een tekort aan wettelijke mogelijkheden om passende ondersteuning te geven als gemeente, maar om verschillen in hoe gemeenten die mogelijkheden willen en kunnen benutten.

Een mogelijke verklaring hiervoor ligt in de financiële positie van gemeenten.[10] In gemeenten waar de begroting onder druk staat, kan deze situatie leiden tot kortere toekenningstermijnen, lagere normbedragen en striktere toegangsvoorwaarden voor regelingen. Met als gevolg dat inwoners met vergelijkbare hulpvragen een wezenlijk ander ondersteuningsaanbod krijgen, afhankelijk van de gemeente waar zij wonen.

Een tweede mogelijke verklaring ligt in de uitvoering zelf. Doordat gemeentelijk beleid vaak wel het ‘wat’ benoemt maar minder het ‘hoe’ uitwerkt, komt de vertaalslag van gemeentelijk beleid naar een concrete beslissing vaak bij uitvoerende professionals te liggen. Deze professionals interpreteren dezelfde kaders op een andere manier. Ook verschilt het per gemeente in hoeverre zij de ruimte hebben om tot een weloverwogen beslissing te komen, rekening houdend met het unieke karakter van een casus. Factoren

[10] BDO (2024) Onbalans taken en middelen bedreigt slagkracht gemeenten

als een hoge caseload, tijdsgebrek, personeelsverloop en wisselende expertise kunnen bepalen of er überhaupt ruimte is om een atypische hulpvraag uit te zoeken en af te wijken van een standaardoplossing of -besluit.

In de jaarrapportage van PMM van eerdere jaren merkten de onderzoekers meermaals op dat de beleidsvrijheid van gemeenten soms leidt tot een ontoereikend ondersteuningsaanbod. Ook andere onderzoeken bevestigen dat beeld en wijzen in dezelfde richting. Het Nibud-onderzoek naar de verschillen in gemeentelijk minimabeleid en het IPE-onderzoek naar armoedebeleid laten beiden zien dat huishoudens in vergelijkbare financiële situaties, afhankelijk van hun woongemeente, wezenlijk andere hulp krijgen.[11] [12] Het RIVM-onderzoek (samen met Cebeon) naar de uitvoeringspraktijk van de Wmo laat een vergelijkbaar patroon zien in de toegang tot en invulling van maatschappelijke ondersteuning.[13] Deze rapporten laten zien dat er soms grote verschillen bestaan in het ondersteuningsaanbod van gemeenten, waarbij de vraag vaak expliciet wordt gesteld in hoeverre deze verschillen nog wel rechtvaardig zijn en voldoende toereikend zijn in alle gevallen.

Hoe gaat het Loket hiermee om?

Het Loket biedt hulp aan professionals die vastlopen omdat de ondersteuning vanuit een gemeente ontoereikend is en bestaande wettelijke mogelijkheden niet worden benut. Dit doet het Loket vooral door de rek in wet- en regelgeving beter te benutten en te bespreken wat mogelijk nog meer mogelijk is dan lokaal beleid doet vermoeden. Daarnaast verkennen regievoerders eventuele alternatieve opties.

Structurele spanningen agendeert het Loket bij ministeries. Zo heeft het Loket herhaaldelijk gewezen op verschillen tussen gemeenten in de toepassing van de SMI. Recentelijk heeft SZW, samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), een handreiking gepubliceerd om de toegankelijkheid van de SMI te vergroten en onwenselijke verschillen tegen te gaan.[14] Door als Loket deze leerpunten te blijven agenderen, blijven structurele knelpunten onder de aandacht en kunnen deze op termijn worden aangepakt.

Een tijdelijke oplossing voor een chronische situatie

Manuel woont samen met zijn vrouw Marie en twee jonge kinderen in de gemeente Boswiel. Manuel is na een herseninfarct niet meer in staat om te werken en komt thuis te zitten. Omdat hij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt wordt verklaard, ontvangt hij een WIA-uitkering (IVA). Marie werkt nog wel. Hun kinderen gaan naar de kinderopvang, maar het recht op kinderopvangtoeslag vervalt, omdat dit vereist dat beide ouders werken, of een traject volgen dat daarmee gelijkgesteld is (zoals een re-

[11] Nibud (2024) Verschillen in gemeentelijk minimabeleid
[12] IPE (2025) Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid
[13] RIVM & Cebeon (2025) De uitvoeringspraktijk van de Wmo
[14] VNG (2026) Handreiking Sociaal Medische Indicatie (SMI)

integratie- of inburgeringstraject). Nu Manuel thuis zit, voldoet het gezin niet meer aan deze eis en vervalt het recht op kinderopvangtoeslag.

Vanwege zijn gezondheid kan Manuel de zorg voor de kinderen niet volledig dragen op de momenten dat Marie werkt. Het is daarom nodig dat de kinderen een deel van de tijd naar de opvang blijven gaan. Hiervoor vragen Manuel en Marie bij de gemeente Boswiel een SMI aan. De gemeente Boswiel kent de SMI toe, waardoor het gezin een tijdelijke tegemoetkoming in de opvangkosten ontvangt en de kinderen op de opvang kunnen blijven. De gemeente verlengt deze SMI meermaals.

Na ongeveer negen maanden besluit de gemeente Boswiel de SMI niet langer te verlengen. Volgens de gemeente past de SMI niet bij het chronische karakter van de situatie van dit gezin. De SMI is, aldus de gemeente, bedoeld als tijdelijke voorziening, zodat ouders de ruimte krijgen om in die periode een structurele oplossing te vinden. Hoewel er voor dit gezin geen structurele oplossing in zicht is — de arbeidsongeschiktheid van Manuel is immers duurzaam — blijft de gemeente bij haar standpunt.

Een professional van een hulporganisatie legt de casus voor aan het Loket om mee te denken over mogelijke oplossingen. Samen met de regievoerder worden verschillende opties verkend. Zo kijken zij of het vrijwilligerswerk dat Manuel enkele uren per week doet, uitkomst kan bieden. De gedachte hierachter: als Manuel hiervoor een vergoeding krijgt die boven de fiscale vrijstelling voor vrijwilligers uitkomt, kan dit meetellen als inkomen uit een dienstbetrekking, waarmee opnieuw recht op kinderopvangtoeslag zou ontstaan. Alleen bleek structureel vrijwilligerswerk in deze situatie niet reëel. Vervolgens is bekeken of hulp via een persoonsgebonden budget (pgb) uitkomst kan bieden, waarmee het gezin opvang zou kunnen bekostigen. Binnen deze gemeente bleek het echter niet mogelijk om in deze situatie via pgb opvang te financieren. Wat dit alles illustreert, is hoeveel verschillende, vaak creatieve routes door het Loket worden verkend om een doorbraak voor het gezin te realiseren. Maar het ontbreekt aan een wettelijke basis om zulke gezinnen echt te helpen.

Uiteindelijk heeft de maatwerkfunctionaris van de gemeente Boswiel de casus binnen de gemeente geëscaleerd. Maar inmiddels zijn er zoveel maanden verstreken dat de onrust en onzekerheid binnen het gezin hoog waren opgelopen. Het gezin heeft daarom besloten zelf een oppas aan huis te nemen, hoewel dat zwaar drukt op hun financiën, en geen gebruik te maken van een eventueel alsnog geboden oplossing.

Wat deze casus laat zien, is dat de beleidsvrijheid van gemeenten ertoe leidt dat het gezin niet de hulp krijgt die nodig is. De redenering vanuit de gemeente om de SMI niet te verlengen is wellicht verdedigbaar, maar laat wel een gezin zonder passende hulp achter. De vele verkende alternatieven tonen de inzet van de betrokken professionals, en ook hoe moeilijk het is om binnen geldende wetten en regels te komen tot een oplossing. Het eindresultaat is veelzeggend: een gezin dat het vertrouwen in de overheid verliest en noodgedwongen zelf, tegen hoge kosten, een oplossing regelt.

2.4 Wanneer zelfredzaamheid wordt overschat

Veel overheidsbeleid berust op de aanname dat inwoners zelfredzaam zijn. Van inwoners wordt verwacht dat zij zelf weten wanneer zij ondersteuning nodig hebben, waar zij deze kunnen krijgen, hoe zij die moeten aanvragen en welke administratieve stappen daarbij horen. Ook wordt verwacht dat zij zelf oplossingen zoeken wanneer ondersteuning vastloopt of ontbreekt. In veel gevallen is deze aanname van zelfredzaamheid terecht, maar dat geldt niet altijd.

In de praktijk zien we dat deze aanname kan leiden tot een overschatting van inwoners. Het gaat hier om zowel een overschatting van het vermogen van inwoners om te weten wat ze moeten doen (denkvermogen) als hun vermogen om te kunnen handelen op de manier dat van hen wordt verwacht (doenvermogen).[15] Beide vermogens verschillen per persoon, fluctueren gedurende iemands levensloop en zijn niet onuitputtelijk. Dit betekent dat het hier niet gaat om een afgebakende groep 'niet-zelfredzame inwoners'. In potentie kan iedereen, tijdelijk of langdurig, in een situatie terechtkomen waarin zelfredzaamheid redelijkerwijs niet (meer) kan worden verwacht.

Een voorbeeld is de verwachting dat remigranten bij terugkeer naar Nederland zelfstandig woonruimte organiseren. Voor mensen die planmatig terugkeren en beschikken over een sociaal netwerk kan dit haalbaar zijn, maar voor mensen die noodgedwongen en op korte termijn terugkeren uit een onveilig land is dat vaak niet realistisch. Tegelijkertijd zijn zij vanwege het feit dat zij geremigreerd zijn, uitgesloten van maatschappelijke opvang, waardoor zij in sommige gevallen op straat belanden. Ook ziet het Loket casussen waarin inwoners theoretisch wel zelf een oplossing zouden moeten kunnen vinden, maar dit in de praktijk onmogelijk blijkt, bijvoorbeeld door woningnood of lange wachttijden in de zorg.

Deze aanname van zelfredzaamheid zit verweven in de wijze waarop het sociaal domein is ingericht[16]. Met de decentralisaties van de Wmo, Jeugdwet en de Participatiewet is er gelijktijdig meer nadruk gelegd op de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van inwoners. Voorzieningen zijn vooral ingericht als een vangnet voor wie er niet zelf uitkomt; minder als een aanbod dat proactief wordt aangereikt. Deze aanname van zelfredzaamheid kan niet zomaar worden gecorrigeerd doordat beleidsmakers en uitvoerders anders gaan denken over inwoners, maar blijft werkzaam zolang wetten, regels, afspraken en procedures zelfredzaamheid blijven afdwingen.

Daarnaast komt in de casussen van het Loket naar voren hoe overheden zelf de omstandigheden creëren waarin zelfredzaamheid kan afnemen. Zelfredzaamheid wordt vaak als een eigenschap van inwoners gezien, terwijl zelfredzaamheid juist ook wordt beïnvloed door de omstandigheden waarin inwoners zich bevinden. Voor een belangrijk deel worden deze omstandigheden door overheden zelf vormgegeven. Iedere overheid ontwerpt immers haar eigen aanvraagproces en formulieren, en stelt eigen termijnen en voorwaarden, vanuit een eigen logica. De complexiteit die dit voortbrengt, kan juist

[15] WRR (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid
[16] Movisie (2017) Wat werkt bij eigen regie

omstandigheden creëren die de zelfredzaamheid van inwoners ondermijnt, zeker voor inwoners die al het minst zelfredzaam zijn.

Uit andere onderzoeken, ook eerdere jaarrapportages van PMM, komt naar voren hoe deze aanname van zelfredzaamheid leidt tot problemen.[17] [18] [19] Deze laten zien dat zelfredzaamheid geen vaste eigenschap van inwoners is, maar sterk afhankelijk is van omstandigheden. Juist op momenten waarop inwoners het meest kwetsbaar zijn – bijvoorbeeld door ziekte, schulden of verlies van werk – worden zij geconfronteerd met meerdere instanties, regelingen en procedures tegelijk. Daarmee belast het stelsel juist de inwoners die het minst in staat zijn zelfstandig hun weg te vinden.

Hoe gaat het Loket hiermee om?

Wanneer de aanname van zelfredzaamheid in casussen tot problemen leidt, helpt het Loket om scherp te krijgen waarom de casus vastloopt en waar de aanname van zelfredzaamheid feitelijk niet houdbaar is. Vervolgens verkent de regievoerder van het Loket, samen met de professional, welke routes nog wél mogelijk zijn, bijvoorbeeld door maatwerk toe te passen. Verder maakt het Loket deze onderliggende aanname van zelfredzaamheid zichtbaar in concrete casussen om deze observaties vervolgens als leerpunten terug te leggen bij ministeries, zoals ook de onderstaande casus laat zien.

Gezin uit St. Eustatius komt voor medisch zorg naar Nederland, maar vindt geen onderdak

Tania is een minderjarige inwoner van St. Eustatius, een van de drie openbare lichamen van Caribisch Nederland. Zij heeft langdurige, specialistische medische zorg nodig die niet beschikbaar is op het eiland zelf. Omdat de benodigde zorg ook niet kan worden geboden in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de andere openbare lichamen, Bonaire en Saba, is uitzending naar Europees Nederland nodig. De afdeling Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN), dat onder het ministerie van VWS valt, regelt en bekostigt de medische uitzending van Tania.

Omdat Tania jonger dan 18 jaar is, mag er bij een medische uitzending altijd een begeleider mee. Oliva, Tania's moeder, reist mee als begeleider. Olivia is een alleenstaande moeder. Zij heeft naast Tania nog andere, eveneens minderjarige kinderen, voor wie zij de enige verzorger is. Omdat er geen alternatieve opvang voor de kinderen op St. Eustatius is, reist het hele gezin mee naar Europees Nederland. In de eerste periode in Europees Nederland vindt het gezin onderdak binnen hun eigen netwerk.

De medische behandeling van Tania duurt lang. Na ongeveer een jaar lukt het Olivia niet meer om op haar eigen netwerk terug te vallen voor onderdak. Het gezin meldt zich

[17] WRR (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid
[18] College voor de Rechten van de Mens (2020) Iedereen op eigen kracht? Nederlanders over zelfredzaamheid en mensenrechten
[19] Nationale ombudsman (2022) Sociale minima in de knel

daarom bij de gemeente Waterveen voor maatschappelijke opvang. De gemeente wijst haar aanvraag echter af. De gemeente beoordeelt Olivia als zelfredzaam; het ontbreken van woonruimte wordt niet als voldoende grond gezien om het gezin toegang te bieden tot maatschappelijke opvang. Het gezin is daarmee dakloos.

De professional, die Tania bijstaat, meldt zich daarom bij het Loket. Zij wil weten of er voor mensen vanuit openbare lichamen in Caribisch Nederland, zoals St. Eustatius, iets is geregeld op het gebied van huisvesting als zij om medische redenen naar Europees Nederland komen. De regievoerder van het Loket komt, na navraag bij het ministerie van VWS, tot de conclusie dat er voor deze groep niets geregeld is. Van mensen, zoals Olivia, wordt aangenomen dat zij zelfstandig onderdak regelen. De professional is genoodzaakt om te zoeken naar andere manieren om dit gezin te helpen, en pakt dit zelf verder op.

Omdat de regievoerder de casus schrijnend vindt, heeft zij het knelpunt gedeeld met het ministerie van VWS. Vooral om te achterhalen hoe vaak het voorkomt dat inwoners vanuit Sint-Eustatius — en andere delen van het Caribisch deel van het Koninkrijk — langdurig medische zorg krijgen in Europees Nederland en daarbij problemen ervaren met het vinden en behouden van huisvesting en opvang. Ook legt de regievoerder de vraag bij het ministerie van VWS neer of het raadzaam is om voor deze groep ook een duidelijke route voor huisvesting in te richten. De directie Zorg en Jeugd Caraïbisch Nederland en het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) zijn aangehaakt op deze casus.

2.5 Ondersteuning bij terugkeer uit het buitenland kent duidelijke knelpunten

Een aanzienlijke groep Nederlanders verblijft langdurig of regelmatig in het buitenland. Soms zijn zij genoodzaakt of hebben de wens terug te keren naar Nederland, bijvoorbeeld door (onverwachtse) financiële problemen, familieomstandigheden of medische en psychische klachten. Veel mensen kunnen die terugkeer zelfstandig organiseren, maar dat geldt niet voor iedereen.

In recente casussen bij het Loket zien we vooral problemen ontstaan bij Nederlanders in het buitenland die zorg en ondersteuning nodig hebben, willen of moeten terugkeren naar Nederland, maar dit niet zelf kunnen regelen. Het gaat bijvoorbeeld om mensen met verward gedrag, verslavingsproblematiek of ernstige medische klachten. Vaak hebben zij geen adres waar ze terecht kunnen, geen sociaal netwerk meer in Nederland waarop zij kunnen terugvallen, en beschikken zij niet (meer) over reis- en/of zorgverzekering. Juist bij deze groep lopen professionals vast in het organiseren van passende ondersteuning.

Wanneer de betrokkene, of de buitenlandse zorginstelling waar deze verblijft, contact opneemt met een ambassade of consulaat, kan het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) iemand assisteren of bijstaan bij zijn of haar terugkeer. Waar het vooral knelt, is de aansluiting op het Nederlandse systeem zodra iemand terugkeert en passende zorg of ondersteuning nodig is in Nederland. De verantwoordelijkheid van BuZa strekt zich vooral tot het moment van terugkeer, tot aan de grens. Daarna zijn mensen zelf verantwoordelijk

om passende zorg en ondersteuning te vinden. Voor Nederlanders die dit niet zelf kunnen regelen, is er geen aangewezen coördinerende partij die de regie overneemt om de inschrijving, verzekering en vervolgzorg te regelen vanaf het moment van terugkeer. Hoewel de gemeente, waar iemand voorheen was ingeschreven, deze regierol kan oppakken, is dit niet verplicht, en wordt deze rol ook niet altijd opgepakt.

De toegang tot zorg maakt de situatie extra ingewikkeld. Om zorg te kunnen krijgen, moeten mensen meestal eerst in Nederland verblijven, ingeschreven staan in de Basisregistratie Personen (BRP) en beschikken over een woon- of verblijfplaats. Maar om dat te regelen zijn juist administratieve stappen nodig, die vaak kennis, tijd en handelingsvermogen vragen. Inschrijving in de BRP moet bijvoorbeeld eerst plaatsvinden voordat iemand een zorgverzekering kan afsluiten, waarna pas zorg kan worden aangevraagd. Of zorg vervolgens daadwerkelijk beschikbaar is en hoe, hangt weer af van de zorg die mensen nodig hebben, beschikbare plekken en hulpverleners (zoals voor thuiszorg) en eventuele wachtlijsten. Juist voor mensen die acuut zorg en ondersteuning nodig hebben bij terugkeer, is dit vaak zelfstandig niet te organiseren.

Het is onduidelijk hoe groot de groep Nederlanders in het buitenland is die jaarlijks zorg en ondersteuning nodig hebben, willen of moeten terugkeren naar Nederland, maar dit niet zelfstandig kunnen regelen. Ook is er geen eerder openbaar onderzoek beschikbaar waarin de eerdergenoemde knelpunten voor deze groep worden vermeld.

Hoe gaat het Loket hiermee om?

Wanneer casussen bij het Loket binnenkomen waarbij bovenstaande problematiek speelt, worden vaak tijdelijke of ad hoc oplossingen gezocht. Daarmee blijft ondersteuning sterk afhankelijk van de bereidheid van individuele professionals om verantwoordelijkheid te nemen, zonder dat zij daar formeel voor zijn aangewezen.

Volgens het Loket ontbreekt vooral een coördinerende functie die het traject vanaf terugkeer naar Nederland tot aan passende zorg organiseert en overdraagt aan een gemeente zodra iemand weer staat ingeschreven. Het Loket heeft deze leerpunten daarom teruggelegd bij betrokken ministeries. Daarbij wijst het Loket erop dat voor gedetineerde Nederlanders in het buitenland al wel een dergelijke coördinerende functie bestaat via Bureau Buitenland van Reclassering Nederland. Zonder een vergelijkbare structuur voor zorgbehoevende terugkerende Nederlanders blijven oplossingen afhankelijk van toeval en individuele inzet.

Repatriëring na ernstig ongeluk in het buitenland

Timo is geboren en opgegroeid in Nederland. Op zijn dertigste is hij verhuisd naar Qatar voor werk en heeft zich op dat moment uitgeschreven uit de Basisregistratie Personen (BRP). Tijdens een vakantie in de Filipijnen raakt Timo betrokken bij een ernstig ongeluk. Hij belandt hierdoor in een medische coma waaruit hij langzaam ontwaakt. Zijn medische situatie blijft zorgwekkend en intensieve vervolgbehandeling en revalidatie zijn noodzakelijk. De ouders van Timo willen hem naar Nederland halen voor verdere behandeling en revalidatie. Het is alleen onduidelijk voor hen of Timo wel recht heeft op zorg in Nederland.

De casus komt binnen bij het Team Complexe Casuïstiek van het ministerie van VWS. Dit team denkt actief mee met burgers en professionals bij complexe zorgvragen. De casusregisseur van dit team constateert dat de casus breder is dan alleen een zorgvraag, aangezien er ook vragen spelen rondom de BRP-inschrijving en de werksituatie in Qatar. Daarom wordt een regievoerder van het Loket betrokken voor afstemming over de verschillende leefdomeinen. De regievoerder denkt mee en brengt de casusregisseur van het Team Complexe Casuïstiek in contact met relevante maatwerkfunctionarissen van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de gemeente Grotenzeel, de beoogde (tijdelijke) woongemeente.

De casusregisseur van het Team Complexe Casuïstiek legt contact met de maatwerkfunctionaris van de SVB. Dit is de eerste logische stap, omdat alleen de SVB wettelijk kan vaststellen of iemand verzekeringsplichtig is voor de Wlz, van waaruit revalidatiezorg kan worden vergoed. Zonder die vaststelling kan een zorgverzekeraar Timo niet (her)verzekeren. De SVB neemt contact op met Timo's werkgever in Qatar om de feitelijke werksituatie in kaart te brengen. Uit dit gesprek bleek dat Timo niet rechtstreeks in dienst was van een Qatarese werkgever, maar (vermoedelijk) werkte voor een internationale of Nederlandse werkgever met een vestiging in Qatar. Op basis daarvan stelt de SVB vast dat Timo verzekeringsplichtig was gebleven voor de Wlz, ondanks zijn uitschrijving uit de BRP. De SVB geeft vervolgens met spoed een Wlz-verklaring af. Deze verklaring bevestigt dat Timo verzekeringsplichtig is in Nederland en wordt met terugwerkende kracht afgegeven. Daarmee is de juridische basis gelegd om voor Timo een Nederlandse zorgverzekering af te sluiten.

Parallel zoekt de casusregisseur van VWS contact met de maatwerkfunctionaris van de gemeente Grotenzeel, maar loopt daar tegen een procedurele drempel aan. Een gemeente kan iemand namelijk niet inschrijven zolang die persoon niet fysiek in Nederland bevindt. De gemeente Grotenzeel is bereid om hier maatwerk toe te passen. Zodra Timo in Nederland aankomt, komt een medewerker van Burgerzaken naar het ziekenhuis om daar de inschrijving uit te voeren. Dit voorkomt dat de inschrijving vertraging oploopt. Na aankomst in Nederland wordt Timo zo ingeschreven in de gemeente Grotenzeel, met als ingangsdatum de datum van aankomst.

Nu de Wlz-verklaring van de SVB en de BRP-inschrijving zijn geregeld, is het mogelijk om Timo opnieuw te laten verzekeren door de zorgverzekeraar. De zorgverzekering gaat met terugwerkende kracht in vanaf de datum van aankomst in Nederland, zodat ook de medische kosten vanaf dat moment gedekt zijn. Door deze gecoördineerde afstemming met SVB, de gemeente en de zorgverzekeraar kan Timo direct na aankomst in Nederland gebruikmaken van zorg en revalidatie.

Na afronding bespreekt de regievoerder van het Loket de casus met de casusregisseur van het Team Complexe Casuïstiek. Op basis van dat gesprek besluit de regievoerder de casus ook te bespreken tijdens het ambassadeursoverleg met andere ministeries. In dat overleg wordt geconstateerd dat bij inwoners mogelijk veel onduidelijkheid bestaat over hun recht op zorg wanneer zij tijdelijk wonen en werken in een niet-Europees land en om medische redenen moeten of willen terugkeren, of wanneer dat de wens is van hun

naasten. Dit leerpunt is belegd bij het ministerie van VWS. VWS gaat de informatie op de website regelhulp.nl hierover aanvullen.

2.6 Uitsluiting van ondersteuning voor mensen zonder geldige verblijfstitel

Vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben, zijn in beginsel verplicht Nederland te verlaten. In de praktijk gebeurt dat echter niet altijd. Een deel van deze groep verblijft langdurig in Nederland zonder verblijfsrecht. Terugkeer naar het land van herkomst komt in de praktijk niet altijd tot stand, bijvoorbeeld doordat betrokkenen niet meewerken aan terugkeer, reisdocumenten ontbreken, het land van herkomst onvoldoende medewerking verleent of sprake is van fysieke of psychische gezondheidsproblemen.

Bij het Loket komen regelmatig casussen binnen waarbij professionals moeite hebben om deze groep passende ondersteuning te bieden, met name wanneer sprake is van ernstige psychische problematiek. Veel vreemdelingen leven langdurig buiten beeld en zoeken pas hulp wanneer problemen al ver zijn geëscaleerd. Angst voor aanhouding of uitzetting speelt daarbij regelmatig een rol.

De ondersteuning van deze groep wordt sterk beïnvloed door de Koppelingswet, die toegang tot sociale voorzieningen afhankelijk maakt van rechtmatig verblijf. Deze wet beoogt te voorkomen dat onrechtmatig verblijf wordt gefaciliteerd. Tegelijkertijd kan dit ertoe leiden dat mensen zonder verblijfsstatus moeilijk toegang krijgen tot ondersteuning, terwijl terugkeer naar het land van herkomst in de praktijk niet altijd mogelijk is. Omdat zij doorgaans geen reguliere zorgverzekering kunnen afsluiten, ontstaan met name knelpunten bij langdurige psychische zorg en begeleiding.

Voor medisch noodzakelijke zorg aan mensen zonder verblijfsrecht bestaan er echter uitzonderingen. Voor onverzekerbare vreemdelingen geldt de Regeling overzekerbare vreemdelingen en voor aanvullende vergoeding kan een beroep worden gedaan op de Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg voor onverzekerden. Het Loket ontvangt echter signalen dat zowel professionals als deze groep patiënten niet altijd bekend zijn met deze mogelijkheden. Daarnaast blijkt dat vervolgzorg na een acute behandeling vaak moeilijk toegankelijk is. Mensen met langdurige psychische klachten raken daardoor geregeld in een patroon van crisisopnames, dakloosheid en zorgmijding.

Gemeenten ondervinden de gevolgen van het landelijk migratie- en terugkeerbeleid, maar gaan daar verschillend mee om. Waar sommige gemeenten actief zoeken naar ruimte om hulp te organiseren, zijn anderen meer terughoudend en houden strikter vast aan hun wettelijke taak of benadrukken de verantwoordelijkheid van betrokkenen zelf of het Rijk. Voor betrokken professionals zijn deze casussen vaak complex, tijdrovend en arbeidsintensief. Standaardoplossingen ontbreken veelal. Gemeenten, zorginstellingen en vrijwilligersnetwerken proberen regelmatig met tijdelijke voorzieningen in acute behoeften te voorzien, maar de verantwoordelijkheid voor structurele oplossingen blijft diffuus. Dit leidt tot handelingsverlegenheid bij professionals. Professionals signaleren ook dat de ondersteuning van deze groep de laatste jaren moeilijker is geworden, onder

meer door de beëindiging van de financiering van de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV).

De knelpunten in de hulpverlening aan mensen zonder rechtmatig verblijf zijn eerder gesignaleerd in jaarrapportages van PMM. Ook de IGJ constateerde dat zorgverleners onvoldoende in staat zijn om onverzekerde patiënten, waaronder mensen zonder rechtmatig verblijf, passende zorg te bieden.[20] Daarnaast ontvang Pharos signalen dat ongedocumenteerde mensen niet altijd tijdig de benodigde medische zorg krijgen.[21] Zolang toegang tot veel voorzieningen afhankelijk blijft van rechtmatig verblijf, zullen professionals moeite houden om mensen zonder verblijfsrecht passende zorg en begeleiding te bieden. Hierdoor blijven duurzame oplossingen voor complexe problematiek vaak buiten bereik.

Hoe gaat het Loket hiermee om?

Bij dit type casussen richt het Loket in eerste instantie op het creëren van overzicht. Omdat problemen zich vaak op meerdere leefgebieden tegelijk voordoen en de regie regelmatig ontbreekt, brengen regievoerders in kaart welke partijen betrokken zijn, welke ondersteuning al is ingezet en welke mogelijkheden nog beschikbaar zijn. Daarbij wordt onder meer gekeken naar mogelijke financieringsroutes en de vraag of zorg alsnog als medisch noodzakelijk kan worden aangemerkt.

Daarnaast faciliteert het Loket het overleg tussen betrokken partijen om te verkennen welke mogelijkheden er zijn om ondersteuning te organiseren en wie daarin verantwoordelijkheid kan nemen. De Ook legt het Loket signalen uit deze casussen terug bij het ministerie van JenV. Het Loket wijst daarbij op de spanning die in de praktijk kan ontstaan wanneer gemeenten worden geconfronteerd met een groep ongedocumenteerde vreemdelingen zonder verblijfsrecht voor wie binnen het huidige systeem slechts beperkte mogelijkheden bestaan om passende ondersteuning en begeleiding te bieden.

Zonder verblijfsstatus afhankelijk van de welwillendheid van zorginstellingen

Pjotr is een man van zestig jaar die afkomstig is uit Oost-Europa en al geruime tijd zonder geldige verblijfsstatus in Nederland verblijft. Hij heeft lange perioden in de bossen geleefd en kampt met ernstige psychiatrische problemen, gerelateerd aan oorlogstrauma's. Zijn contact met hulpverlening verloopt grillig. Regelmatig meldt hij zich bij hulporganisaties, maar deze contacten zijn doorgaans kortdurend. Na verloop van tijd verdwijnt hij telkens uit beeld, waardoor professionals het contact met hem verliezen. Op enig moment komt Pjotr terecht in de maatschappelijke opvang. Ook daar blijkt het echter moeilijk om hem passende ondersteuning te bieden. Vanwege zijn psychiatrische problematiek kan hij zich niet altijd aan de geldende regels houden, waardoor zijn verblijf uiteindelijk wordt beëindigd.

Het ontbreken van een verblijfsstatus beperkt de mogelijkheden voor langdurige zorg en begeleiding aanzienlijk. Na intensieve inspanningen lukt het een professional van de

[20] IGJ (2024) Stel zorgverleners in staat om medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden te bieden
[21] Pharos (2019) Toegang tot zorg voor ongedocumenteerde migranten

gemeente Meerhout om Pjotr te plaatsen in een zorginstelling. Deze plaatsing komt niet voort uit een reguliere indicatie of wettelijke aanspraak, maar uit de bereidheid van de instelling om hem op te nemen, ondanks enige twijfel over of het aanbod voldoende passend is gezien zijn problematiek. De zorg wordt gefinancierd via de Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerbare vreemdelingen, die wordt aangevraagd bij het CAK. Voor het eerst in lange tijd beschikt Pjotr daarmee over een stabiele verblijfplaats met passende ondersteuning.

Na enkele maanden komt deze oplossing echter onder druk te staan. De psychiatrische problematiek van Pjotr leidt tot spanningen binnen de instelling en maakt het voor hem moeilijk om aan de huisregels te houden. Omdat vervolgzorg, zoals gangbaar in Wlz-gefinancierde zorg, voor hem niet via reguliere routes toegankelijk is vanwege het ontbreken van een verblijfsstatus, ontstaat een acute situatie waarin geen vanzelfsprekend alternatief beschikbaar is.

De betrokken professional neemt daarop contact op met de regievoerder van het Loket om mee te denken over mogelijke vervolgstappen. Tegelijkertijd onderzoekt de professional bij de IND of er alsnog perspectief bestaat op verblijf op medische gronden. Het maatwerkloket van de IND reageert voortvarend en er wordt afgestemd dat een aanvraag voor uitstel van vertrek wegens medische omstandigheden versneld in behandeling kan worden genomen. Ook de regievoerder van het Loket zoekt contact met het ministerie van VWS en het CAK welke mogelijkheden er zijn voor voortzetting van zorg en welke verantwoordelijkheden op de huidige zorgaanbieder rusten. Zowel de IND als VWS tonen zich bereid om actief mee te denken over oplossingen.

Ondanks de inzet en welwillendheid van alle betrokken partijen blijken de beschikbare routes uiteindelijk onvoldoende snel tot resultaat te leiden. Terwijl verschillende mogelijkheden worden onderzocht, verslechtert de situatie binnen de zorginstelling verder. Voordat een alternatieve zorgplek, een verblijfsrechtelijke oplossing of een andere voorziening kan worden gerealiseerd, beëindigt de instelling de plaatsing. Pjotr komt opnieuw op straat terecht en raakt buiten beeld. Omdat er geen zicht meer is op contact of een haalbare oplossing, wordt de casus uiteindelijke afgesloten.

Naar aanleiding van deze casus signaleert het Loket bij het ministerie van JenV, in het bijzonder bij Asiel en Migratie (A&M), dat het huidige stelsel onvoldoende is toegerust om tijdig passende ondersteuning te bieden aan mensen zonder verblijfsstatus die kampen met ernstige psychiatrische problematiek. Daarnaast laat de casus zien dat toegang tot langdurige zorg in de praktijk sterk afhankelijk kan zijn van de bereidheid van individuele instellingen om maatwerk te bieden. Wanneer een dergelijke voorziening wegvalt, ontbreekt vaak een structureel vangnet, waar het risico ontstaat dat mensen met complexe zorgbehoeften opnieuw op straat belanden.

De inzichten uit deze terugkerende patronen worden door PMM ook benut in **bredere activiteiten gericht op kennisdeling en professionalisering**, zoals masterclasses,

wisselstages, bijeenkomsten en de verdere ontwikkeling van instrumenten voor maatwerk en integrale afwegingen. Op die manier probeert PMM bij te dragen aan het versterken van het handelingsvermogen van professionals in complexe multiprobleemsituaties. Meer over deze aanvullende activiteiten staat in bijlage 2.

3 Brede blik op casussen

In dit hoofdstuk beschrijven we waar professionals in afgeronde casussen op vastlopen en waarom zij de hulp van het Loket inschakelen. Daarbij kijken we naar terugkerende typen knelpunten en de domeinen waarop deze zich voordoen, ongeacht de thematiek die uit de casuïstiek naar voren komt zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. Omdat in veel casussen meerdere, samenhangende knelpunten spelen, is het niet altijd mogelijk deze scherp van elkaar te onderscheiden. Daarom richten we ons vooral op het duiden van het type knelpunt.

Veel van de knelpunten sluiten aan bij de eerdere jaarrapportages over PMM-casussen.[22] Patronen zoals complexe wet- en regelgeving, onduidelijke verantwoordelijkheden en beperkte ruimte voor maatwerk kwamen ook in eerdere jaren naar voren. Dat deze patronen blijven terugkeren, wijst erop dat het niet gaat om incidenten.

Tegelijkertijd staan casussen niet los van bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Zo spelen woningnood, schaarste in de zorg, veranderingen in wet- en regelgeving en internationale ontwikkelingen regelmatig een rol in het ontstaan of verergeren van multiprobleemsituaties. Daarmee laat de casuïstiek zien dat multiproblematiek niet alleen samenhangt met individuele omstandigheden, maar ook met bredere systeemfactoren die buiten de directe invloedssfeer van professionals liggen.

Kennis en vaardigheden
Bij de casussen zien we dat indieners soms vastlopen omdat betrokken professionals of organisaties onvoldoende kennis of vaardigheden hebben om tot een passende oplossing voor de inwoner te komen. Net als vorig jaar zien we dit knelpunt vooral terug bij uiterst complexe en domeinoverstijgende casussen.

In de geanalyseerde casussen uit dit knelpunt zich vooral op de volgende manieren:

- Onbekendheid met specialistische routes en voorzieningen die buiten de eigen gemeente of organisatie worden geboden en passend kunnen zijn voor de inwoner;
- Ontbreken van specialistische kennis om de rechten en plichten van inwoners goed te duiden en de gevolgen daarvan voor de ondersteuningsmogelijkheden, vooral als iemands formele rechtspositie of administratieve status afwijkt van een meer reguliere status;
- Onzekerheid over de eigen rol en/of het mandaat als professional om door te pakken, op te schalen of door te verwijzen naar andere partijen in situaties waarbij deze rol en/of het mandaat niet eenduidig is vastgelegd (handelingsverlegenheid).

PMM organiseert verschillende **masterclasses** om professionals in het sociaal domein meer kennis, inzicht en handelingsperspectief te bieden bij complexe casuïstiek,

[22] Zie Pluut & Partners en Significant Public (2025) Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek: jaarrapportage systeemleren 2024 en WagenaarHoes (2024) Jaarrapportage systeemleren 2023.

maatwerk en samenwerkingsprocessen. Op deze manier helpt PMM professionals kennis en vaardigheden eigen te maken die nodig zijn bij multiprobleemsituaties.

Samenwerking en coördinatie

Uit de casussen blijkt dat gebrekkige samenwerking en coördinatie tussen of binnen organisaties het vinden van een passende oplossing voor inwoners kan belemmeren. Net als vorig jaar zien we ook dit knelpunt terugkomen in casussen van PMM, en dan vooral bij situaties waarbij meerdere organisaties betrokken zijn of waarbij de casus meerdere beleidsdomeinen raakt.

Dit knelpunt uit zich in de casussen op de volgende manieren:

- Onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor het nemen van initiatief, het behouden van regie of het vinden van een oplossing, waardoor organisaties naar elkaar verwijzen en regie ontbreekt;
- Moeite om te komen tot een integrale aanpak, ook als duidelijk is dat meerdere partijen betrokken moeten zijn. Bijvoorbeeld door verschillen in belangen, zorgen over precedentwerking of het ontbreken van een gedeelde probleemanalyse;
- Gebrekkige interne coördinatie binnen organisaties, waardoor professionals onvoldoende op de hoogte zijn van maatwerkopties binnen de eigen organisatie en eerder dan nodig escaleren of doorverwijzen naar het Loket.

PMM organiseert **jaarlijks wisselstages** om maatwerkfunctionarissen kennis te laten maken met elkaars organisatie en werkwijze (zie bijlage 2). Op deze manier wil PMM ertoe bijdragen dat maatwerkfunctionarissen beter en sneller weten welke oplossing(srichtingen) er zijn, ook buiten hun organisatie.

Communicatie en interactie

In verschillende casussen blijkt dat communicatie en informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen tekortschiet, waardoor een oplossing buiten zicht blijft. Het gaat hierbij niet enkel om gebrekkige doorgifte van feitelijke informatie, maar ook om het geven van inzicht in hoe regels, besluiten en handelingen op elkaar doorwerken.

Dit knelpunt deed zich voor op verschillende niveaus:

- Onvolledige of te late informatie-uitwisseling tussen organisaties, met als gevolg dat professionals niet altijd beschikken over een compleet en actueel beeld van de situatie van de situatie en besluiten worden genomen op basis van een gefragmenteerd beeld;
- Tekortschietende informatievoorziening richting inwoners over beschikbare routes en voorzieningen, doordat de kennis vanuit de overheid soms ontbreekt om het stelsel te overzien;

- Onvoldoende zicht bij inwoners op de gevolgen van hun eigen keuzes of administratieve handelingen, terwijl het systeem ervan uitgaat dat zij die gevolgen zelf kunnen overzien.

Houding, gedrag en attitude
In situaties waarin standaardwerkwijzen tekortschieten, is de uitkomst voor de inwoner in grote mate afhankelijk van hoe een professional of organisatie zich opstelt.

We zagen dit op verschillende manieren terugkomen:

- Organisaties houden strikt vast aan formele regels, ook wanneer de bestaande kaders wel degelijk ruimte bieden om pragmatisch naar een oplossing te zoeken;
- Geconstateerde fouten worden hersteld in de eigen systemen, maar zonder oog voor de gevolgen die dat herstel op zijn beurt heeft voor de inwoner, wat kan leiden tot nieuwe problemen bij inwoners;
- Inwoners kunnen zich niet altijd vinden in een aangedragen oplossing, waardoor het proces vastloopt. Daarbij ontstaat soms spanning tussen wat een professional mogelijk acht en wat een inwoner zelf wil of accepteert.

Visie, opvattingen en waarden
Bij de casussen zien we dat verschillen in visies, opvattingen en waarden tussen betrokken professionals of organisaties het vinden van een oplossing soms in de weg staan. Hoewel deze factoren ook in eerdere jaren zichtbaar waren, benoemen we ze dit jaar explicieter, omdat ze vaak bepalend zijn voor de keuzes die professionals en organisaties maken en daarmee voor het verloop van casussen.

We zagen dit het scherpst terugkomen op de volgende manieren:

- Verschillen in visie treden vooral op wanneer regelgeving onduidelijk is of verantwoordelijkheden niet eenduidig zijn belegd. Juist daar ontstaat de noodzaak voor professionals en organisaties om zelf een afweging te maken, en juist daar lopen deze afwegingen uiteen over wat in een situatie passend of rechtvaardig is
- Waarden kunnen moeilijk te verenigen zijn in een concrete situatie, waardoor een besluit uitblijft of vertraagd. Zo kan de waarde van gelijke behandeling op gespannen voet staan met een waarde als menswaardigheid. Deze spanning komt vooral naar boven wanneer een keuze gemaakt moet worden over het al dan niet inzetten van maatwerk.

Met de **Memorie van Wetten en Waarden en de bijbehorende Routehulp** ondersteunt PMM professionals bij het expliciet maken van afwegingen in complexe situaties waarin wetten, regels, belangen en waarden met elkaar kunnen botsen. Uit de praktijktoets blijkt dat het instrument vooral meerwaarde biedt bij vastgelopen en domeinoverstijgende casussen, doordat het helpt om verschillende perspectieven en oplossingsrichtingen inzichtelijk te maken.

Systemen, procedures en werkwijzen
Uit de casussen komt naar voren dat systemen, procedures en werkwijzen onvoldoende zijn ingericht op de complexiteit van de leefwereld van inwoners. Het gaat hier om knelpunten die ontstaan in de manieren waarop organisaties hun processen, (ICT)-systemen en werkwijzen hebben ingericht en daarmee oplosbaar zijn binnen bestaande wet- en regelgeving. De rode draad: systemen zijn ontworpen voor de standaardsituatie en bieden onvoldoende handelingsruimte zodra een inwoner daarvan afwijkt.

We zagen dit op verschillende manieren terugkomen:

- Beoordelingskaders zijn soms gericht op het vaststellen of iemand formeel recht heeft op ondersteuning, maar houden onvoldoende rekening met de praktische uitvoerbaarheid daarvan. Bij gezinshereniging wordt bijvoorbeeld gekeken naar het inkomen, maar niet naar de beschikbaarheid van passende huisvesting;
- Inwoners zonder geldige identificatie lopen vast doordat toegang tot vrijwel alle basisvoorzieningen geblokkeerd is zonder bewijs van identiteit;

Wetten, regelgeving en beleid
De casussen maken zichtbaar dat de kaders waarbinnen professionals en organisaties zich moeten bewegen het vinden van een passende oplossing voor de inwoner soms belemmeren. Anders dan bij systemen, procedures en werkwijzen gaat het om knelpunten die niet op uitvoeringsniveau zijn op te lossen. Ze zijn verankerd in wet- en regelgeving o beleidskeuzes. Wet- en regelgeving sluit niet altijd aan op de complexe situaties waarin inwoners zich bevinden. Daar waar de werkelijkheid afwijkt van de veronderstellingen die in de regelgeving zijn ingebouwd, ontstaan knelpunten die niet door uitvoerders zijn op te lossen

Dit zagen we op verschillende manieren terugkomen:

- Sommige regels sluiten groepen inwoners structureel uit, met moeilijk uitlegbare uitkomsten. Zo treft de arbeidseis bij kinderopvangtoeslag juist ouders die kinderopvang nodig hebben om te kunnen werken of re-integreren;
- Nationale wet- en regelgeving sluit onvoldoende aan op situaties waarin iemand in meerdere landen heeft gewoond of gewerkt, waardoor onduidelijkheid ontstaat over rechten en toegang tot ondersteuning.
- Leeftijdsgrenzen en regels rondom regiobinding sluiten niet altijd aan op individuele situaties. Dit kan tot uitsluiting leiden;
- Regelingen sluiten niet altijd goed op elkaar aan, waardoor sommige inwoners door geen regeling worden gedekt. In één casus leidde dit ertoe dat een jongere nergens onder een taakstelling viel en geen enkele partij verantwoordelijkheid nam om hulp te bieden (zie hiervoor de uitgewerkte casus bij hoofdstuk 2.2);
- Regelgeving rondom welke partij verantwoordelijk is voor financiering op het moment dat trajecten of titels overgaan is niet altijd eenduidig. Hierdoor ontstaan financieringsgaten waarmee de continuïteit van ondersteuning in gevaar komt.

Reflecties:

Complexiteit van multiproblematiek blijft onverminderd groot
De casussen laten zien dat de complexiteit van multiprobleemsituaties onverminderd groot is en in veel gevallen lijkt toe te nemen. Daarbij speelt mee dat gemeenten, landelijke publieke dienstverleners of bestaande maatwerkstructuren eenvoudigere vragen steeds vaker eerder in het proces opvangen. Daardoor blijven juist de meervoudige, domeinoverstijgende situaties over, die bij het Loket binnenkomen. Dat het totaal aantal afgeronde casussen bij het Loket ongeveer gelijk blijft, hangt dan ook niet alleen samen met de aard van de problematiek, maar ook met een groeiend netwerk en een verschuiving in welk type casussen uiteindelijk bij het Loket terechtkomt. Deze ontwikkeling sluit aan bij bredere signalen dat de complexiteit van het overheidsstelsel toeneemt, zoals ook wordt onderkend in het regeerakkoord[17].

Schaarste werkt complexiteit in de hand
Complexiteit zit niet alleen in de aard van de casussen, maar wordt versterkt door de context waarin oplossingen gevonden moeten worden. Schaarste van mensen, tijd en middelen werkt complexiteit in de hand. Ze maakt eenvoudige oplossingen onbereikbaar en dwingt betrokken professionals om hun handelen te concentreren op datgene wat wel beïnvloedbaar is, terwijl andere problemen onopgelost blijven liggen. Deze situatie leidt ertoe dat ondersteuning later beschikbaar komt dan nodig, niet in samenhang met andere ondersteuning beschikbaar komt, of de vorm van ondersteuning niet past bij de situatie. Het gevolg is dat zelfs wanneer de professionals volledig deskundig en bereid zijn om tot een oplossing te komen, deze toch niet kan worden gerealiseerd, of veel te laat.

Het systeem ontstijgt de professional
Multiprobleemsituaties vragen om domeinoverstijgend, integraal en flexibel handelen van professionals. Het systeem waarin professionals werken is daarop niet altijd ingericht, aangezien het sectoraal is opgebouwd, met afgebakende verantwoordelijkheden, gescheiden financieringsstromen en eigen toetsingskaders. Daarmee ontstaat een structurele mismatch tussen de aard van de hulpvraag bij multiprobleemsituaties en de rol die professionals kunnen invullen om aan deze vraag te voldoen. Professionals worden geacht om inwoners in multiprobleemsituaties te helpen door verbindingen te leggen, te schakelen met partijen én te improviseren. Maar het overvraagt ook professionals, die zo de verantwoordelijkheid dragen voor een systeem dat niet altijd een oplossing biedt. In veel casussen die bij het Loket binnenkomen, zien we dat deze verantwoordelijkheid soms te groot is voor professionals, doordat het voor hen niet meer te overzien is hoe ze binnen het systeem tot een oplossing kunnen komen.

Gebrek aan aanspreekbaarheid in domeinoverstijgende situaties
Bij multiprobleemsituaties, waarbij problemen spelen op meerdere beleidsdomeinen, ontbreekt het vaak aan een vanzelfsprekende probleemeigenaar of regievoerders die aanspreekbaar is op zijn of haar verantwoordelijkheid. Partijen zijn veeleer verantwoordelijk voor hun eigen deel, maar niemand voor het geheel van de situatie. Het

gevolg is dat dergelijke situaties vastlopen op een gebrek aan aanspreekbaarheid, omdat er geen partij is die aangesproken kan worden op het geheel. Daarmee laten de casussen zien dat het stelsel sterk is ingericht op afgebakende verantwoordelijkheden, maar beperkt houvast biedt zodra de verantwoordelijkheden zijn verdeeld over vele partijen in een concrete situatie.

Ruimte voor maatwerk niet altijd benut

De casussen laten zien dat ruimte voor maatwerk in de praktijk niet automatisch leidt tot maatwerk in handelen. Professionals en organisaties wegen daarbij niet alleen de situatie van een inwoner mee, maar ook bredere waarden zoals rechtsgelijkheid, precedentwerking en uitvoerbaarheid. Die afweging is op zichzelf legitiem – afwijken van regels moet geen automatisme worden – maar leidt er in de praktijk toe dat de beschikbare ruimte voor maatwerk structureel onderbenut blijft.

Benutten van handelingsruimte

We zien dat indieners niet altijd alle eigen handelingsruimte hebben benut voordat zij het Loket inschakelen. In een deel van de casussen lijken nog mogelijkheden te bestaan om aanvullende stappen te zetten, bijvoorbeeld door andere partijen te betrekken, een maatwerkprofessional te raadplegen of meer integraal naar de situatie te kijken. Tegelijkertijd zien we dat de urgentie in casussen vaak hoog is en indieners het Loket juist benaderen wanneer zij ondanks eerdere inspanningen vastlopen.

4 Interventies en doorbraken

In dit hoofdstuk beschrijven we de interventies die het Loket inzet bij de afgeronde casussen om tot een oplossing te komen. Deze interventies verschillen in aard en worden veelal in combinatie met elkaar ingezet. Samen met de inspanning van de indiener van de casus en andere betrokken partijen leiden deze interventies in de meeste gevallen tot een doorbraak. In paragraaf 4.1 gaan we in op de rollen van waaruit het Loket interventies inzet. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 4.2 in hoeverre doorbraken zijn gerealiseerd en in paragraaf 4.3 benoemen we enkele werkzame elementen om doorbraken te realiseren.

4.1 Interventies: welke rol speelde het Loket?

Het Loket zet interventies in vanuit vier verschillende rollen:

- Interventies vanuit de expertfunctie van het Loket: regievoerders zetten beschikbare kennis, vaardigheden en ervaringen binnen het Loket in om een oplossing te vinden voor de ingebrachte casus.
- Interventies vanuit de netwerkfunctie van het Loket: regievoerders zetten het netwerk in van het Loket om de professional door te verwijzen naar relevante partijen of om partijen bij elkaar te brengen om een oplossing te vinden voor de ingebrachte casus.
- Interventies vanuit de informele gezagsfunctie van het Loket: regievoerders brengen bewust of onbewust gezag in vanuit eigen rol, functie en imago (en dat van partijen waar het Loket nauw meer samenwerkt) wat ertoe kan bijdragen dat ze (sneller) een oplossing kunnen vinden voor een ingebrachte casus.

Daarnaast kan het Loket een interventies inzetten vanuit een escalatie-optie: regievoerders hebben de mogelijkheid om een casus op te schalen naar het LET als de situatie onoplosbaar lijkt.

4.2 Doorbraken

Het doel van het Loket is om professionals te ondersteunen bij casussen die zijn vastgelopen op een specifiek knelpunt. Die ondersteuning kan bestaan uit het helpen vinden van een oplossing voor het knelpunt, maar ook uit het bieden van overzicht, het verduidelijken van verantwoordelijkheden of het versterken van de handelingsmogelijkheden van de professional. Daarmee richt het Loket zich niet alleen op het oplossen van knelpunten, maar ook op het ondersteunen van professionals om zelf weer verder te kunnen in een casus.

In verreweg de meeste casussen konden we vaststellen dat een doorbraak is gerealiseerd bij de casussen, waardoor de professional op weg was geholpen en een oplossing voor de inwoner in zicht kwam of kon worden gerealiseerd. De bijdrage van regievoerders van het Loket verschilde per situatie. In een deel van de casussen speelde PMM een directe rol bij

het realiseren van een doorbraak, bijvoorbeeld door partijen bij elkaar te brengen, verantwoordelijkheden te verduidelijken en daar te beleggen waar zij horen, ruimte binnen wet- en regelgeving zichtbaar te maken of te benutten, of maatwerkoplossingen te helpen organisaties.

In andere casussen lag de meerwaarde van PMM vooral in het faciliteren van de professional door hen in staat te stellen een doorbraak te realiseren in de casus. Regievoerders hielpen professionals bijvoorbeeld met gerichte informatie, een verwijzing naar relevante partijen en dachten mee over mogelijke vervolgstappen. Daardoor konden professionals zelf regie nemen en behouden op de casus en tot een passende oplossing komen.

Daarnaast waren er casussen waarin een doorbraak werd gerealiseerd door externe factoren, zonder dat eenduidig vast te stellen is welke rol de inzet van het Loket daarin heeft gespeeld. Ook kwam het voor dat een professional na afronding van de ondersteuning geen terugkoppeling meer gaf aan de regievoerder van het Loket over het verdere verloop van de casus, waardoor ook niet duidelijk is in hoeverre de inwoner verder is geholpen. In een beperkt aantal casussen bleef een doorbraak uit, bijvoorbeeld omdat wet- en regelgeving geen ruimte bood, betrokken partijen vasthielden aan hun eigen rolopvatting of een aangedragen oplossing niet werd overgenomen.

4.3 Werkzame elementen in vastgelopen casussen

Wanneer er sprake was van een doorbraak bij afgeronde casussen, registreren we wat volgens regievoerders helpend was om een oplossing te realiseren. In wat volgt beperken we ons tot wat in het bijzonder het verschil maakte:

- **Overzicht te geven**: in afgeronde casussen kon het Loket soms het verschil maken door structuur aan te brengen, het casusverloop te reconstrueren, opties of scenario's uit te denken en inzichtelijk te maken welke routes kansrijk zijn en welke niet. Hierdoor ontstond duidelijkheid wat nodig en mogelijk was om tot een oplossing te komen.
- **Aanhaken van de juiste partij**: het Loket besloot soms om een bepaalde partij aan te haken – zoals een ministerie, landelijk publieke dienstverlener of maatwerkfunctionaris – waardoor versnelling tot stand kwam. Soms omdat op die manier de juiste persoon met invloed op de situatie betrokken raakt, soms omdat zo de ontbrekende informatie bij elkaar kan worden gebracht die nodig is om stappen in de casus te kunnen zetten.
- **Samenbrengen van partijen**: doordat het lukte om meerdere relevante partijen bij elkaar te brengen – soms voor het eerst – ontstond een gedeeld beeld van het vraagstuk en eventuele vervolgstappen, en konden taken worden belegd bij de partijen die aan zet waren. Dit hielp om vastgelopen casussen weer in beweging te krijgen.
- **Richting geven**: soms kan het Loket de doorslag geven door een casus vanuit een ander perspectief te bezien, een knelpunt ergens te agenderen of met de indiener

de juiste prioriteiten te stellen. Dit kan net het laatste 'puzzelstukje' zijn om tot een oplossing te komen.

Reflecties:

Doorbraken ontstaan vaak in een verschuiving van verhoudingen

De afgeronde casussen laten zien dat doorbraken in multiprobleemsituaties zelden het resultaat zijn van een nieuwe oplossing. Veel vaker ontstaan ze doordat de verhoudingen tussen partijen verschuiven. Een professional die zich gehoord voelt, een organisatie die haar positie heroverweegt, een zorgorganisatie die plotseling beweegt omdat iemand anders meekijkt. Dat is waar beweging begint. Dit verklaart waarom de meerwaarde van het Loket zich soms moeilijk laat vangen in termen van 'wat heeft het Loket opgelost?'. De interventie zit soms in de inhoud van het antwoord, maar veel vaker in het feit dat er iemand 'van buiten' is die het geheel overziet, partijen aanspreekt op hun rol en/of de casus niet loslaat totdat een doorbraak is gerealiseerd. Het Loket functioneert regelmatig als versneller, verbinder en aanjager in situaties waarin professionals of organisaties afzonderlijk vastlopen.

Handelingsruimte is vaak niet zichtbaar

In verschillende casussen bleek dat professionals over meer ruimte beschikten om tot een oplossing te komen, dan dat ze zelf veronderstelden. Onzekerheid over verantwoordelijkheden, angst voor precedentwerking en gewoontes binnen organisaties zorgen ervoor dat bestaande handelingsruimte niet altijd wordt gezien. Regievoerders van het Loket vinden vaak een doorbraak door zichtbaar en bespreekbaar te maken wat wel kan. Daarbij gaat het niet altijd om het vinden van nieuwe oplossingen, maar vaak om het opnieuw ordenen van informatie, het betrekken van de juiste partijen of het expliciteren van al bestaande oplossingsmogelijkheden.

Doorbraken zijn niet-lineair en niet eenduidig toe te schrijven

De casussen laten zien dat oplossingen in complexe multiprobleemsituaties zelden het resultaat zijn van één interventie of één betrokken partij. Doorbraken ontstaan vaak geleidelijk en zijn meestal het gevolg van een combinatie van factoren, zoals het benutten van interpretatieruimte, het aanhaken van de juiste partijen, veranderende omstandigheden of het creëren van overzicht. De bijdrage van het Loket is daarbij reëel, maar is ook moeilijk hard te maken, omdat een klassieke effectmeting – interventie X leidt direct tot resultaat Y – niet past bij de beoordeling van de inzet van het Loket. De betrokkenheid van het Loket verhoogt veeleer de kans op beweging, verkleint de tijd tot een doorbraak en voorkomt dat casussen stilvallen. Die bijdrage zit in concrete handelingen die op zichzelf misschien soms bescheiden lijken, maar in samenhang het verschil maken.

Productieve spanning tussen vasthoudendheid en terughoudendheid

Het Loket heeft geen formele bevoegdheid om in te grijpen, en dat is paradoxaal genoeg wellicht een deel van de kracht van het Loket. Juist omdat het Loket geen partij is in de uitvoering, kan het vragen stellen die anderen niet durven te stellen en partijen

aanspreken op hun rol en taak. Dit is overigens wat anders dan een neutrale positie. Het Loket neemt namelijk wel degelijk stelling als zij betrokken is bij een casus, maar vanuit het belang van de casus en niet vanuit een eigen organisatiebelang. Tegelijk betekent het ontbreken van een formele bevoegdheid dat het Loket voortdurend de grens opzoekt, tussen enerzijds vasthoudend genoeg zijn om iets te laten bewegen, en anderzijds terughoudend genoeg zijn zodat de partij die verantwoordelijkheid heeft deze ook pakt. Die spanning is de kern van het werk van het Loket en de bekwaamheid van regievoerders ligt er dan ook in om per casus, als het ware, te kalibreren waar deze productieve spanning precies ligt.

Grenzen aan het kunnen

Tot slot maken de casussen zichtbaar dat er ook grenzen zijn aan wat het Loket en de betrokken partijen kunnen en moeten willen betekenen. Soms is het antwoord dat iets niet kan, dat een overheid beleidsvrijheid heeft om eigen keuzes te maken, of dat een knelpunt voortkomt uit een politieke keuze die buiten de invloedssfeer van het Loket ligt. Dat kan voor betrokkenen teleurstellend voelen, zeker wanneer de noodzaak in de casus evident is. Maar het heeft een eigen waarde, doordat het zichtbaar maakt waar het stelsel werkelijk knelt. Het Loket fungeert in die zin ook als signaalfunctie naar managers, beleidsmakers, bestuurders en politiek. De casussen die niet opgelost kunnen worden, zijn vaak even informatief als de casussen die wel tot een doorbraak komen, omdat ze precies laten zien waar de grenzen van het systeem lopen.

5 Leren van casussen

In dit hoofdstuk bespreken we de leerpunten die voortkomen uit afgeronde casussen. Een leerpunt is een inzicht uit een casus dat kan bijdragen aan het voorkomen of beter aanpakken van vergelijkbare situaties in de toekomst. Het kan gaan om iets wat misging, juist goed werkte of nader onderzocht moet worden.

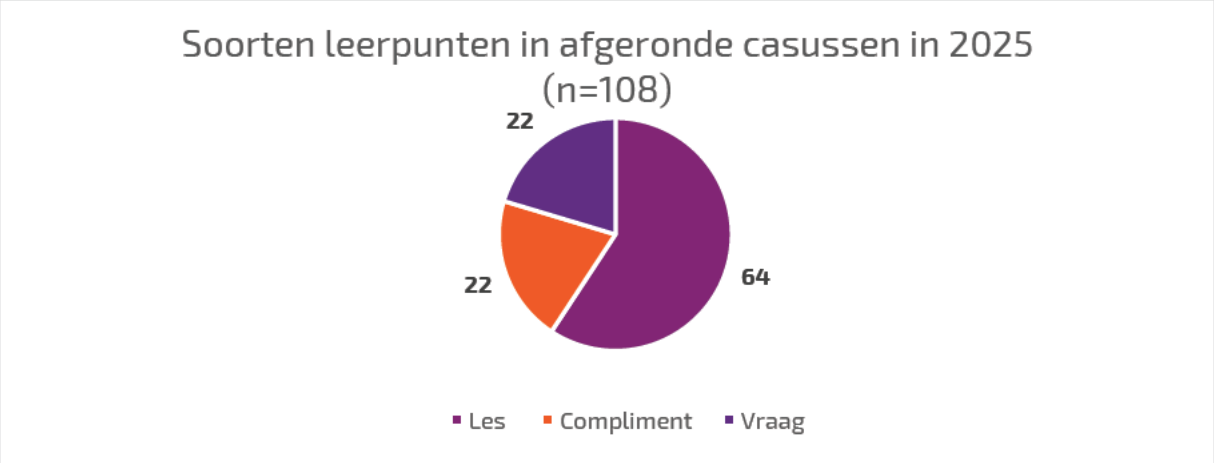
Bij 60 van de 105 afgeronde casussen zijn leerpunten opgesteld. In dit hoofdstuk beschrijven we welke typen leerpunten het Loket identificeert, waar deze betrekking op hebben, op welke niveaus zij liggen en hoe opvolging plaatsvindt. We sluiten af met een korte reflectie.

5.1 Soort leerpunten

In de analyse onderscheiden we drie typen leerpunten:

- **Lessen:** concrete verbeterpunten of inzichten gericht op het aanpassen van wetten, regels, werkwijzen, processen of afspraken;
- **Complimenten:** voorbeelden van effectief handelen, geslaagde samenwerking of passende aanpakken waaruit geleerd kan worden;
- **Vragen:** verhelderende of reflectieve vragen aan betrokken professionals om achterliggende keuzes, aannames en werkwijzen beter te begrijpen.

Onderstaande figuur geeft aan hoe vaak ieder leerpunt voorkwam in de afgeronde casussen in 2025. Hieruit komt naar voren dat in totaal 108 leerpunten zijn geïdentificeerd bij de 60 casussen waarvoor leerpunten zijn opgesteld. Dit komt neer op ongeveer 1,8 leerpunt per casus.



Figuur 1: Verdeling soorten leerpunten in afgeronde casussen in 2025

De weergegeven leerpunten zijn na afronding van casussen samen met regievoerders en ambassadeurs van ministeries geïdentificeerd en in veel gevallen ook teruggelegd bij betrokken partijen.

Deze analyse biedt geen volledig beeld van alles wat uit casussen wordt geleerd. Professionals trekken zelf vaak ook lessen uit casussen, zonder dat deze met het Loket worden gedeeld. Daarnaast bevatten casussen regelmatig meerdere mogelijke leerpunten, terwijl niet ieder leerpunt voldoende onderbouwd of concreet genoeg is om formeel terug te leggen bij betrokken organisaties. Het Loket richt zich daarom vooral op leerpunten waarvoor voldoende aanknopingspunten bestaan om opvolging te organiseren.

Opvallend is verder dat het Loket zich vooral richt op het formuleren van lessen. Complimenten en vragen worden minder vaak formeel vastgelegd en vaker informeel gedeeld. Het werkelijke aantal complimenten en vragen ligt daardoor waarschijnlijk hoger dan in de figuur zichtbaar is.

5.2 Onderwerpen van leerpunten

Uit de leerpunten die het Loket formuleert en teruglegt bij betrokken ministeries komen enkele terugkerende onderwerpen naar voren. Deze sluiten deels aan bij de knelpunten uit hoofdstuk 4. Dat is logisch: veel leerpunten zijn bedoeld om herhaling van vastgelopen situaties te voorkomen. In andere gevallen richten leerpunten zich juist op werkwijzen die goed bleken te werken en mogelijk breder toepasbaar zijn.

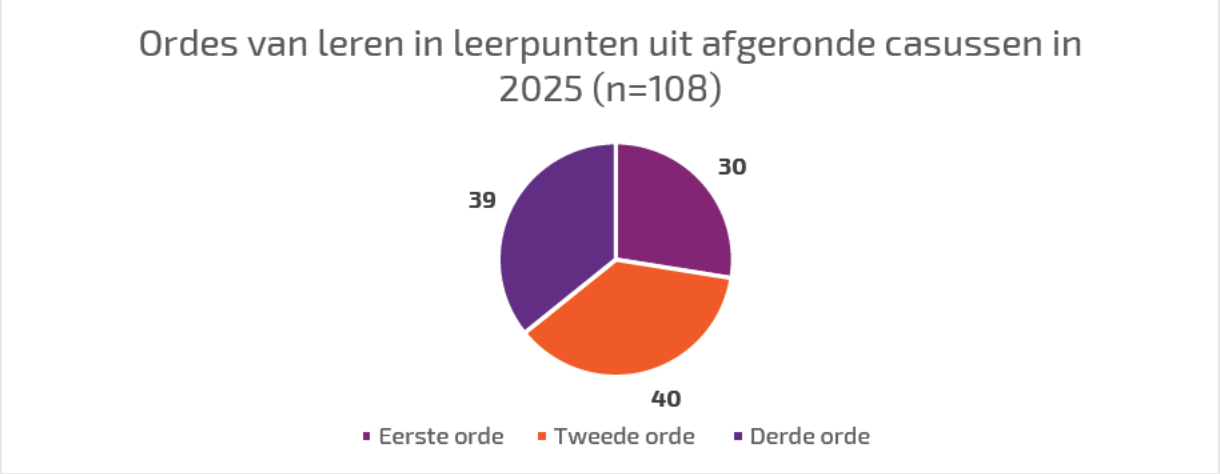
De belangrijkste onderwerpen zijn:

- **Kwetsbare doelgroepen vallen buiten het stelsel:** uit verschillende casussen blijkt dat bepaalde groepen onvoldoende toegang hebben tot passende ondersteuning. Zo signaleerde het Loket richting SZW dat jongeren van 18 tot 21 jaar die afhankelijk zijn van de bijstand soms onvoldoende inkomen hebben, omdat de jongerennorm ervan uitgaat dat ouders financieel kunnen bijdragen, terwijl dat in de praktijk niet altijd mogelijk is.
- **Regels sluiten onvoldoende aan op feitelijke leefsituaties:** meerdere casussen laten zien dat wet- en regelgeving uitgaat van standaardsituaties. In een casus kreeg een ouder bijvoorbeeld geen kinderopvangtoeslag omdat de partner niet werkte, terwijl deze partner in het buitenland verbleef en feitelijk geen zorg voor het kind kon dragen.
- **Gebrek een integraal zicht en regie:** verschillende leerpunten gaan over het ontbreken van een partij die integraal naar de situatie van een inwoner kijkt. Zo bleek in een casus dat iemand door belastingheffing over een buitenlandse uitkering onder het bestaansminimum terechtkwam, zonder dat betrokken instanties daar zicht op hadden.
- **Verbetering van tijdige informatievoorziening**: in meerdere casussen bleek dat organisaties beter hadden kunnen anticiperen wanneer informatie eerder beschikbaar was geweest. Zo signaleerde het Loket dat gemeenten beter voorbereid zouden zijn op nareizende gezinsleden wanneer zij eerder zicht hebben op beslissingen over nareis van inwoners.

- **Onvoldoende financiering voor noodzakelijke hulp:** in sommige casussen bleek noodzakelijke (medische) hulp moeilijk financierbaar. Het Loket formuleerde hierover leerpunten om te verkennen of bestaande financieringsmogelijkheden toereikend zijn. Zo signaleerde het Loket dat coulanceregelingen van zorgverzekeraars sterk verschillen en sommige mensen uitsluiten van noodzakelijke medische ondersteuning.
- **Capaciteits- en beschikbaarheidsproblemen:** tekorten aan zorgplekken en personeel leiden regelmatig tot vertraging of verergering van problemen. Zo kaartte het Loket lange wachttijden bij kinderdagcentra aan, waardoor kinderen langdurig zonder passende ondersteuning blijven terwijl reguliere voorzieningen niet toereikend zijn.

5.3 Ordes van leren

In de analyse onderscheiden we drie niveaus waarop professionals en organisaties kunnen leren van casussen: eerste-, tweede- en derde-orde leren. In hoofdstuk 2 beschreven we deze niveaus uitgebreider. Hieronder lichten we toe hoe deze verschillende ordes van leren terugkomen in de leerpunten uit de afgeronde casussen van 2025. Daarbij nemen we lessen, complimenten en vragen gezamenlijk in beschouwing.



Figuur 2: Verdeling ordes van leren in leerpunten uit afgeronde casussen in 2025

Eerste orde leren Ruim een kwart van de leerpunten (30 van de 108) bevindt zich op het niveau van eerste-orde leren. Het gaat hierbij om leerpunten die professionals of organisaties helpen om binnen bestaande kaders vergelijkbare casussen in de toekomst beter op te pakken.

Een groot deel hiervan bestaat uit complimenten (17 van de 30), bijvoorbeeld voor professionals die al veel voorwerk hadden gedaan, verschillende oplossingsroutes hadden verkend of relevante partijen hadden samengebracht.

Daarnaast bevat deze categorie lessen (11 van de 30), bijvoorbeeld over ontbrekende kennis, onvoldoende doorvragen, het missen van signalen of gebrekkige afstemming tussen betrokken partijen. Deze leerpunten laten zien dat multiprobleemsituaties vaak

vragen om een andere manier van werken dan professionals gewend zijn binnen reguliere processen.

Tweede orde leren Ruim een derde van de leerpunten (40 van de 108) bevindt zich op het niveau van tweede-orde leren. Deze leerpunten wijzen erop dat bestaande werkwijzen, afspraken of organisatorische structuren onvoldoende toereikend zijn om vergelijkbare casussen goed op te lossen.

Ongeveer de helft van deze leerpunten bestaat uit lessen (22 van de 40). Deze gaan bijvoorbeeld over administratieve procedures, interne richtlijnen, samenwerking tussen afdelingen of de bekendheid van maatwerkvoorzieningen binnen organisaties. Ook komt terug dat organisaties niet altijd voldoende ruimte ervaren om af te wijken van standaardprocedures.

Daarnaast bevat deze categorie verschillende vragen (13 van de 40), bijvoorbeeld over de redenen achter bepaalde voorwaarden of werkwijzen, de inrichting van samenwerkingsstructuren en de verdeling van verantwoordelijkheden bij multiprobleemsituaties. Ook gebruikt het Loket deze vragen om te verkennen of organisaties bepaalde knelpunten vaker herkennen.

De overige leerpunten op dit niveau zijn complimenten (5 van de 40), vooral voor organisaties die erin slaagden om binnen bestaande structuren alsnog maatwerk of een oplossing te realiseren.

Derde orde leren Ruim een derde van de leerpunten (39 van de 108) bevindt zich op het niveau van derde-orde leren. Deze leerpunten gaan over structurele kenmerken van het systeem zelf, zoals wet- en regelgeving, definities, normen en verantwoordelijkheden die oplossingen in de weg staan.

Het grootste deel hiervan bestaat uit lessen (30 van de 39), die meestal bij één of meerdere ministeries zijn belegd. Deze lessen gaan bijvoorbeeld over knelpunten in wet- en regelgeving, moeilijke overgangen tussen wettelijke kaders, onduidelijke definities of uitsluitingsgronden waardoor bepaalde groepen inwoners geen toegang krijgen tot ondersteuning.

Daarnaast bevat deze categorie vragen (9 van de 39), vooral om te verhelderen hoe wet- en regelgeving bedoeld is of hoe bepaalde procedures geïnterpreteerd moeten worden. Het Loket trekt hierin vaak samen op met ambassadeurs van ministeries om beter inzicht te krijgen in de werking van het systeem.

Het Loket formuleerde geen complimenten op het niveau van derde-orde leren. De aandacht ligt op systeemniveau vooral op het signaleren en agenderen van structurele knelpunten. Dat veel inwoners binnen het huidige systeem wel passende ondersteuning ontvangen, neemt niet weg dat het Loket juist zicht krijgt op situaties waarin het systeem tekortschiet.

Reflecties:

Veel leerpunten zijn bekend en lopen al acties op
Veel leerpunten die bij ministeries zijn belegd, zijn voor hen niet nieuw. Ministeries ontvangen behalve via het Loket namelijk ook signalen via uiteenlopende kanalen, waaronder eigen loketten en landelijke publieke dienstverleners (bijvoorbeeld via 'standen van de uitvoering'). Hierdoor is het niet ongebruikelijk dat leerpunten vanuit het Loket al op de beleidsagenda staan of dat er al acties op lopen. Dit is minder het geval bij leerpunten die zijn belegd bij gemeenten, die vaker nieuw voor hen zijn, of waarvoor nog geen acties lopen. Dat leerpunten voor ministeries niet altijd nieuw zijn, doet echter geen afbreuk aan hun waarde. Uit de interviews komt naar voren dat deze leerpunten vaak dienen als bevestiging en illustratie van eerdere signalen. Ook bieden de onderliggende concrete casussen vanuit het Loket vaak een duidelijke illustratie van een leerpunt. Leerpunten vanuit het Loket helpen dus om eerdere signalen te staven en er inkleuring aan te geven.

Stappen in de samenwerking rondom de opvolging van leerpunten
De opvolging van leerpunten vraagt afstemming en coördinatie, met name wanneer leerpunten bij meerdere organisaties of afdelingen zijn belegd, of als niet eenduidig is waar een leerpunt precies kan worden belegd (wat vaker het geval is bij leerpunten op systeemniveau). Uit de interviews blijkt dat de samenwerking hierin steeds flexibeler wordt georganiseerd. Ambassadeurs worden altijd geïnformeerd over leerpunten die raken aan het beleidsterrein van hun ministerie, maar regievoerders van het Loket nemen steeds vaker zelf het initiatief om de opvolging met collega's binnen ministeries op te pakken. Dit gebeurt bewust, om tempo te maken en ambassadeurs te ontzorgen. Door het alsmaar groeiende netwerk van de regievoerders, doordat ze al lange tijd binnen het Loket actief zijn, weten ze steeds beter waar een leerpunt kan worden belegd, zonder dat de ambassadeur als schakel hiertussen hoeft te zitten.

Vertaalslag van leerpunten naar systeemwijzigingen vereist tijd en geduld
Leerpunten die gericht zijn op het individueel handelen van professionals (eerste orde leren), en in zeker mate op organisatorisch handelen (tweede orde leren), kunnen in relatief korte tijd worden opgepakt. Maar als het gaat over leerpunten op systeemniveau (derde orde leren), dan vraagt dit in vrijwel alle gevallen een lange adem. Pas wanneer een ministerie meerdere signalen ontvangt die wijzen op een systematische weeffout, ontstaat er meer ruimte om systeemwijzigingen te rechtvaardigen. En zelfs wanneer een leerpunt breed erkent en herkend wordt, dan is het nog altijd niet vanzelfsprekend dat een leerpunt vervolg krijgt. Politieke keuzes, beleidsprioriteiten of praktische grenzen aan wat beïnvloedbaar is – bijvoorbeeld bij casussen waarbij de afhankelijkheid van buitenlandse partijen een rol speelt – kunnen maken dat leerpunten geen vervolg krijgen. De vertaalslag naar systeemwijzigingen is daarmee meer een langdurig proces dat vraagt om vasthoudendheid en geduld.

Positionering, kennis en netwerk van ambassadeur bepaalt snelheid van opvolging
Wat een rol speelt in de snelheid waarmee leerpunten opvolging krijgen, is de positionering van ambassadeurs binnen het ministerie. Waar de ene ambassadeur meer regievoerder is van leerpunten die vanuit het Loket (en mogelijk ook andere kanalen) komen, heeft de andere ambassadeur ook een prominente rol in de daadwerkelijke opvolging van leerpunten, zoals beleidswijzigingen. Van belang is in hoeverre een ambassadeur inhoudelijk thuis is op het beleidsterrein waar een leerpunt over gaat. Wanneer een leerpunt aansluit bij de eigen expertise, kan een ambassadeur sneller schakelen, is hij of zij minder afhankelijk van afstemming met collega's en treedt er minder ruis op in de doorgeleiding. Het netwerk van de ambassadeurs speelt ook een rol. Ambassadeurs die meer 'van binnenuit opereren' en de organisatie goed kennen, omdat ze er al jaren (in verschillende functies) werken, weten beter waar leerpunten belegd kunnen worden en hoe leerpunten onder de aandacht kunnen worden gebracht. De opvolging van leerpunten is immers ook een organisatorische opgave.

6 Ervaringen met het Loket

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe indieners, ambassadeurs en betrokken professionals van landelijke publieke dienstverleners de werkwijze van het Loket ervaren. De bevindingen zijn gebaseerd op interviews met betrokkenen bij een selectie van afgeronde casussen.

Waardering voor de werkwijze van het Loket Betrokkenen spreken hun waardering uit voor het Loket. Regievoerders worden ervaren als benaderbaar, goed bereikbaar en oplossingsgericht. Vooral maatwerkfunctionarissen herkennen bij het Loket een vergelijkbare manier van denken en handelen, wat de samenwerking vertrouwd en gelijkwaardig maakt.

Daarnaast wordt het Loket vaak benut als inhoudelijke sparringpartner. Professionals nemen niet alleen contact op wanneer een casus formeel vastloopt, maar ook om te toetsen of zij de juiste stappen zetten of geen oplossingsrichtingen over het hoofd zien. Het Loket vervult daarmee niet alleen een escalatiefunctie, maar ook een laagdrempelige adviesfunctie.

Geïnterviewden waarderen bovendien de neutrale positie van het Loket. Vooral in situaties waarin spanningen zijn ontstaan tussen betrokken partijen, helpt het dat regievoerders onafhankelijk opereren en zich richten op het vinden van oplossingen in plaats van het aanwijzen van schuldigen.

Wat volgens betrokkenen daarnaast het verschil maakt, is de zoekende en vasthoudende houding van regievoerders. Zij nemen niet snel genoegen met een eerste ‘nee’, denken buiten bestaande kaders en dagen betrokken partijen uit om handelingsruimte opnieuw te verkennen.

Het Loket steeds vaker betrokken bij complexe casussen Uit de interviews blijkt dat professionals het Loket steeds vaker pas inschakelen bij zeer complexe casussen, bijvoorbeeld wanneer meerdere organisaties, wettelijke kaders of specialistische vraagstukken samenkomen. Minder complexe situaties worden vaker zelfstandig opgelost, mede doordat professionals beter zicht hebben op maatwerkroutes en relevante netwerken. Volgens geïnterviewden dragen activiteiten van PMM, zoals wisselstages, hieraan bij.

Hierdoor wordt het Loket steeds meer gezien als een voorziening voor complexe doorbraken, wanneer reguliere routes onvoldoende uitkomst bieden.

Wederzijdse verwachtingen vragen soms verduidelijking Geïnterviewden geven aan dat niet altijd duidelijk is wat partijen precies van elkaar mogen verwachten. Zo bestaat soms onduidelijkheid over de rol van de regievoerder, de duur van de betrokkenheid van het Loket of de voorwaarden voor opschaling naar het LET. Volgens betrokkenen kan meer duidelijkheid hierover helpen om samenwerking soepeler te laten verlopen.

Tijdsinvestering vraagt aandacht Betrokkenheid van het Loket vraagt volgens geïnterviewden soms een aanzienlijke tijdsinvestering, bijvoorbeeld voor afstemming tussen partijen, gezamenlijke reflectie en administratieve opvolging. Hoewel betrokkenen

het belang hiervan onderschrijven, kan dit in de praktijk spanning opleveren met andere casussen en werkzaamheden die eveneens aandacht vragen.

Bijlage 1: Toelichting analyse casuïstiek

In deze jaarrapportage hanteren we een aangepaste werkwijze ten opzichte van voorgaande jaren. Waar in eerdere rapportages alle casussen op eenzelfde wijze werden geanalyseerd, hebben we dit jaar gekozen voor een meer gedifferentieerde en pragmatische aanpak. In onze aanpak ligt de nadruk op een kwalitatieve analyse van de casussen, waarbij we ons richten op de geïdentificeerde knelpunten, ingezette interventies, leerpunten en terugkerende patronen in 2025. Hiervoor putten we ook uit interviews met betrokken partijen en de periodieke overleggen met regievoerders en ambassadeurs.

Verschillende soorten casussen Voor de brede blik op casussen (hoofdstuk 3) analyseren we alle casussen op hoofdlijnen. Voor de analyse op terugkerende patronen (hoofdstuk 2) baseren we ons vooral op de regiecasussen. Dit zijn casussen waarbij de regievoerders van het Loket voor langere tijd actief betrokken zijn.
Deze werkwijze maakt het mogelijk om enerzijds een breed beeld te behouden van de casussen, en anderzijds voldoende diepgang te realiseren op de meest complexe en leerzame casussen.

Overlegstructuur De analyse van casussen is nauw verweven met een vaste overlegstructuur waarin onderzoekers, regievoerders en ambassadeurs gezamenlijk reflecteren op casuïstiek en leerpunten.

Regievoerders vullen voor elke casus een casusformulier in waarin ze afgeronde casussen toelichten en leer- en knelpunten identificeren. Als onderzoekers analyseren we maandelijks deze casusformulieren en gaan hierover in gesprek met de regievoerders om de leer- en knelpunten aan te scherpen en aan te vullen, het zogenaamde ‘loketoverleg’.

Kort na het loketoverleg begeleiden de onderzoekers het gesprek met ambassadeurs vanuit de betrokken ministeries, om verder te leren uit de afgeronde casussen en te bepalen wie eventuele leerpunten moet/kan oppakken. PMM volgt op wat er met deze leerpunten gebeurt.

Twee keer per jaar doen de onderzoekers via een interviewronde navraag bij een deel van de indieners en ambassadeurs om na te gaan wat er met de belegde leerpunten is gedaan.

Naast ‘reguliere’ leerpunten kunnen we er ook voor kiezen om een compliment of vraag terug te leggen richting de indiener of ambassadeur.

Eens per kwartaal vindt er een thema-overleg plaats waarin we met regievoerders en ambassadeurs inzoomen op terugkerende patronen uit de casuïstiek. Deze overleggen dragen bij aan het expliciteren van onderliggende oorzaken van knelpunten en het formuleren van terugkerende patronen.

Bijlage 2. Brede activiteiten van PMM

Naast de ondersteuning bij individuele casussen organiseert PMM verschillende activiteiten gericht op kennisdeling, ontmoeting en het versterken van het netwerk rondom multiproblematiek, zoals masterclasses, wisselstages, trainingen en bijeenkomsten. De tekst hieronder heeft een beschrijvend karakter; we geven hierin geen analyse of beoordeling van de uitvoering of opbrengsten van deze activiteiten.

Memorie van Wetten en Waarden In 2025 voerde PMM een praktijktoets uit om te onderzoeken of de Routehulp, als praktisch instrument dat onderdeel is van de Memorie van Wetten en Waarden, aansluit bij de dagelijkse werkpraktijk van professionals[23]. De Routehulp ondersteunt professionals bij het maken en onderbouwen van afwegingen in complexe situaties waarin verschillende wetten, regels, belangen en waarden met elkaar kunnen botsen.

De praktijktoets had als doel om het gebruik van de Routehulp in de praktijk te verkennen en te onderzoeken of het instrument daadwerkelijk houvast biedt bij het omgaan met complexe casuïstiek. De ervaringen en inzichten uit deze toets zijn door PMM gebruikt om verder te reflecteren op de bruikbaarheid van de Routehulp en de wijze waarop deze professionals kan ondersteunen bij integrale afwegingen in het sociaal domein.

Uit de praktijktoets komt een gemengd beeld naar voren. Voor het merendeel van de casuïstiek blijkt de Routehulp niet noodzakelijk, maar bij complexe en vastgelopen situaties biedt het instrument wel duidelijke meerwaarde. Met name bij het expliciteren van verschillende oplossingsrichtingen en het systematisch maken van waardenafwegingen ervaren professionals extra houvast. Tegelijkertijd blijkt dat het gebruik en de impact van de Routehulp sterk afhankelijk zijn van de context, de mate van complexiteit van de casus en de mate waarin organisaties en bestuurders deze werkwijze ondersteunen.

Wisselstages Ruim 50 maatwerkprofessionals uit gemeenten, ministeries en landelijke publieke dienstverleners namen vorig jaar deel aan de PMM-Wisselstage in samenwerking met The Curious Network[24]. Eén dag meelopen bij een collega in een andere organisatie leverde waardevolle inzichten op. Wat vooral opviel, is dat professionals maatwerk in elke organisatie anders vormgeven, maar dat de onderliggende drijfveer overal hetzelfde is: namelijk het verschil maken voor mensen in kwetsbare situaties.

Vanwege het succes en de enthousiaste reacties van deelnemers is PMM voornemens om de PMM-Wisselstage in 2026 opnieuw organiseren met The Curious Network.

Masterclass Ruimte in Regels In 2025 organiseerde PMM opnieuw de masterclass Ruimte in Regels, in samenwerking met de Academie voor Wetgeving[25]. De masterclass is nadrukkelijk praktijkgericht: deelnemers brengen eigen casuïstiek in en werken met

[23] PMM (2025) Als wetten en waarden botsen: een routehulp voor professionals in het sociaal domein
[24] PMM (2025) PMM-Wisselstage inspireert en verbindt maatwerkprofessionals
[25] PMM (2026) Masterclass Ruimte in regels

jurisprudentie en concrete voorbeelden. Dit vergroot niet alleen het juridisch inzicht, maar ook het handelingsvermogen en het vertrouwen om maatwerk daadwerkelijk toe te passen binnen de geldende kaders.

Masterclasses voor procesregisseurs In 2025 organiseerde PMM ook masterclasses voor procesregisseurs, gericht op professionals die werken met complexe casussen en samenwerkingsprocessen binnen het sociaal domein[26]. Hierin leren procesregisseurs te sturen op zowel inhoud als proces en hun rol in complexe netwerken verder te versterken.

Bijeenkomsten voor maatwerkprofessionals 2025 In 2025 organiseerde PMM verschillende bijeenkomsten voor professionals en partners binnen het netwerk. Deze bijeenkomsten stonden in het teken van kennisdeling en het uitwisselen van ervaringen rond complexe vraagstukken in de praktijk. Verwijzingen naar verslagen van deze bijeenkomsten zijn via de website van PMM beschikbaar[27]

De Bestuurlijke Tafel Casuïstiek[28] is een terugkerend overleg van PMM waarin wethouders sociaal domein met elkaar reflecteren op complexe casussen en bestuurlijke dilemma's rondom multiproblematiek. De tafel biedt ruimte voor intervisie, het delen van ervaringen en het versterken van bestuurlijke samenwerking. Daarnaast draagt de tafel bij aan systeemleren, doordat signalen over knellende wet- en regelgeving en uitvoeringsvraagstukken worden besproken met betrokken partijen vanuit gemeenten, landelijke publieke dienstverleners en het Rijk.

Andere communicatie in 2025 Naast bijeenkomsten en activiteiten communiceert PMM ook via de website over ontwikkelingen, samenwerkingen en ervaringen uit de praktijk. Een terugkerend onderdeel is de rubriek '10 vragen aan', waarin PMM maatwerkprofessionals uit verschillende organisaties interviewt over hun werk, de dilemma's die zij tegenkomen en de manier waarop zij omgaan met complexe casuïstiek.

Daarnaast publiceert PMM regelmatig artikelen over samenwerking met andere organisaties en initiatieven die professionals ondersteunen bij complexe vraagstukken[29].

In 2025 is PMM gestart met een eigen kanaal op www.1sociaaldomein.nl als kennis- en uitwisselingsplatform voor geïnteresseerden.

---

[26] PMM (2026) Masterclasses voor procesregisseurs

[27] Lees hier de verslagen van de bijeenkomsten voor maatwerkprofessionals: het verslag van de bijeenkomst van 3 april 2025, het verslag van de bijeenkomst van 26 juni en het verslag van de bijeenkomst van 30 oktober

[28] Zie hiervoor het artikel De Bestuurlijke Tafel Casuïstiek: wethouders delen ervaringen

[29] Zie bijvoorbeeld het artikel 'Tussen regels en realiteit: in gesprek over maatwerk bij DUO en CAK' (2025) of het artikel 'Altijd de juiste deur: hoe overheidsbrede loketten en PMM elkaar versterken' (2025)

Bijlage 3: Veelgebruikte begrippen

Hieronder vermelden we enkele veelvoorkomende begrippen in het onderzoek en de definitie die we daarbij aanhouden:

Ambassadeur Vertegenwoordiger van een ministerie die bij PMM is aangesloten. Ambassadeurs zijn de ingang bij de ministeries voor vragen over casussen die bij het Loket worden voorgelegd. De ambassadeur zoekt binnen het ministerie naar de benodigde expertise om mee te helpen in de casuïstiek, zodat een - voor de indiener - helpende reactie ontstaat. Tot slot leggen ambassadeurs ook leerpunten terug in de eigen organisatie. Daarnaast geef de ambassadeur binnen de eigen organisatie bekendheid aan PMM en behartigt de belangen van PMM. Andersom informeert de ambassadeur PMM over relevante ontwikkelingen in zijn/haar ministerie.

Escaleren Het opschalen van het gesprek naar een niveau met personen met meer mandaat om eventueel extra ruimte te vinden in bestaande wet- en regelgeving en om buiten de gebaande paden te mogen beslissen

Landelijke publieke dienstverlener Landelijk opererende organisaties die verantwoordelijk zijn voor de praktische uitvoering van beleid en wetten die door de regering en het parlement zijn vastgesteld. Denk aan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), SVB en Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Maatwerk Dienstverlening waarbij besloten wordt om een oplossing op maat te bieden door af te wijken van bestaande wetten en regels, bijvoorbeeld door hardheidsclausule toe te passen of een maatwerkbudget in te zetten.

Maatwerkfunctionaris Een professional binnen een gemeente of landelijke publieke dienstverlener die regie voert op complexe situaties waarin inwoners vastlopen tussen verschillende regels, organisaties of leefgebieden. De maatwerkfunctionaris heeft als taak om over domeinen heen te kijken, betrokken partijen bij elkaar te brengen en te onderzoeken welke ruimte er binnen wet- en regelgeving bestaat om tot een passende oplossing te komen.

Maatwerkbudget Een budget waar een professional over kan beschikken en eigenhandig kan besluiten deze in te zetten om problemen te voorkomen of te verhelpen in complexe casussen, als andere bronnen ter vergoeding van de kosten niet (tijdig) beschikbaar of onvoldoende zijn.

Multiproblematiek Situaties waarin individuele inwoners of gezinnen te maken hebben met complexe problematiek op meerdere leefgebieden, waarbij de (lokale) professional(s) geen mogelijkheid meer ziet/zien om hen te helpen en zelf ook vastlopen.

Regievoerders Dit zijn de deskundige professionals die het eerste aanspreekpunt vormen voor professionals die het Loket benaderen. Deze regievoerders werken samen met gemeenten, ministeries en landelijke publieke dienstverleners om zo professionals verder te helpen die vastlopen bij de ondersteuning van een individuele inwoner of gezin.