

# COMPLEXITEIT MANAGEN

Richting en begrenzingen  
in het sociaal domein



Mirjam Coret  
Michiel Grünwald

**b:k light**

# Inhoud

Voorwoord.....	9
Inleiding.....	11
<b>1. Klanten van het sociaal domein in het gedrang .....</b>	<b>15</b>
Het sociaal domein.....	16
De ontwikkeling van het sociaal domein.....	20
Vraagstukken en kwesties in het sociaal domein.....	24
Organisatie-inrichting die past bij de aard van het werk.....	32
<b>2. Een ander perspectief .....</b>	<b>35</b>
Andere vragen: verhalen waarin we leven .....	36
Het verhaal van de wereld als machine .....	39
Het verhaal van de wereld als complexe adaptieve systemen.....	42
Organiseren in een complexe wereld.....	55
Samenvatting.....	65
<b>3. Verkennen .....</b>	<b>69</b>
Organisatie ontwikkelen: complexiteit in kwadraat.....	70
Zoektocht van de leider naar factoren, begrenzings, patronen, neiging .....	72
De Bedoeling-Metingen-Methode-begrenzing.....	73
Veranderen in complexiteit is Reflecteren, Experimenteren en Stabiliseren (RES).....	77
RES-interventie in de volgende hoofdstukken .....	81
<b>4. Reflecteren .....</b>	<b>83</b>
Vraag 1. Wie is de klant en wat is de bedoeling van het werk? .....	86
Vraag 2. Hoe komt het werk op gang? .....	87
Vraag 3. Wie doet wat om de vraag af te handelen?.....	88
Vraag 4. Hoe en wat wordt er gemeten? .....	89
Vraag 5. Waarom gaat het zo? .....	95
Wat levert Reflecteren op?.....	98

<b>5. Experimenteren</b> .....	<b>99</b>
Experimenteren: begin waar je bent, kijk waar je uitkomt.....	100
Begrenzungen beïnvloeden .....	101
Bedoeling .....	104
Methode .....	116
Metingen .....	127
Wat levert Experimenteren op?.....	137
<b>6. Stabiliseren: teams 'inrollen'</b> .....	<b>141</b>
Continue reflectie vraagt structurele aandacht voor teamfunctioneren .....	143
Primair proces.....	147
Ondersteunende afdelingen.....	159
Wat levert een volledige RES-interventie op? .....	162
<b>7. Pendelen</b> .....	<b>165</b>
De eerste kleine stap is gezet, nu de penduleslinger op gang brengen.....	166
Pendel op individueel niveau .....	169
Pendel op managementniveau .....	171
Met de buitenwereld omgaan.....	181
Effect van de pendelbeweging.....	187
<b>8. Vijf Jaar Pendelen</b> .....	<b>191</b>
De inrol en zijn na-ijleffecten.....	193
Hoe bedien je klanten zo goed mogelijk zodat zij kunnen omgaan met de complexiteit in hun leven? .....	195
Een organisatie inrichten om te leren in een complexe omgeving .....	206
Lerende organisatie: de pendelbeweging .....	220
Worden de kinderen nu beter geholpen? Tijd voor een fundamentele heroverweging.....	233

<b>9. Blijvend Veilig .....</b>	<b>237</b>
Aanleiding .....	238
Reflecteren .....	239
Experimenteren .....	247
Stabiliseren (is managen).....	266
Wat levert Blijvend Veilig op?.....	270
Organisatie-inrichting als essentiële en 'onzichtbare' voorwaarde ....	274
Ter afsluiting .....	279
Dankwoord .....	280
Literatuur.....	281

# Voorwoord

Het verhaal waar dit boek over gaat, begon meer dan tien jaar geleden en ik was erbij.

In 2009 trad ik aan als bestuurder bij Jeugdbescherming Regio Amsterdam. Ik wilde een bijdrage leveren in een complexe maatschappelijke uitvoeringsorganisatie om de bedoeling van die organisatie te realiseren.

Tijdens mijn zoektocht naar manieren om dit te doen, kwam Mirjam Coret op mijn pad. Wat mij aansprak was dat het in haar aanpak niet ging om het verbeteren van processen of het oplossen van problemen, maar om een fundamentele verandering van de hele organisatie, door die blijvend in te richten op het doen van het waardewerk vanuit het perspectief van de klant.

Met elkaar hebben wij tussen 2011 en 2014 het Generiek Gezinsgericht Werken (GGW) ontwikkeld. Daarmee hebben we de prijs voor de Beste Overheidsorganisatie van het Jaar 2014 in Nederland gewonnen, en in 2015 zelfs in Europa. Ik ben blij dat mijn medebestuurders, Sigrid van de Poel en Claire Vlug, samen met alle medewerkers de ontwikkeling hebben voortgezet en er met elkaar voor hebben gezorgd dat Jeugdbescherming een lerende organisatie is gebleven. Hoe ze dat volhouden, is in dit boek te lezen.

Dit boek biedt daarnaast nog veel meer.

Mirjam heeft haar methode doorontwikkeld en uitgediept.

Dit boek beschrijft zowel de grote lijnen van een organisatieontwikkeling als gedetailleerde voorbeelden van wat een organisatieontwikkeling in de praktijk betekent. Het geeft een theoretische achtergrond én concrete stappen die een houvast geven aan iedereen die op weg wil gaan. Het boek laat zien waar je allemaal op moet letten, maar het vertelt je niet precies waar je zult uitkomen. Wat mij vooral aanspreekt, is de nadruk op complexiteit en specifiek de aandacht voor het 'pendelen', het voortdurende bewegen tussen ontwikkelen en stabiliseren in een lerende organisatie.

In 2009 ging het niet goed met de Jeugdbescherming, er was zelfs sprake van een crisis. Nu, in 2020, lijkt het hele jeugdbeschermingssysteem in crisis te zijn. Met de beschreven aanpak hebben we tien jaar geleden een organisatie ontwikkeld. Nu kunnen we deze aanpak gebruiken bij het hervormen van de

jeugdbeschermingsketen en daarmee alle gebieden in het sociaal domein. Wie deze uitdaging wil aangaan, vindt in dit boek veel inspiratie voor anders denken en anders doen.

In Amsterdam is veel voorwerk gedaan met de experimenten in de pilot Blijvend Veilig. De arbeidsdeling tussen organisaties is er op een constructieve en haalbare wijze uitgehaald. Dat biedt hoop op een weg voorwaarts. Het gaat erom fundamenteel vanuit de gezinnen te denken en tegelijkertijd realistisch te zijn. Sta open voor nieuwe inzichten en houd rekening met wat je onderweg tegenkomt. Denk daar weer op een fundamentele wijze over na.

Een van de belangrijkste lessen die ik heb geleerd, is dat er tijd nodig is om iedereen de verandering te laten doorleven. Je begrijpt het pas als je het zelf hebt ervaren.

Het gaat om lang volhouden. Dat betekent langdurig investeren op het leer- vermogen door iedereen op alle niveaus erbij te betrekken. Op naar een wereld waar voortaan de goede mensen in een goed systeem kunnen werken!

Erik Gerritsen,  
*secretaris-generaal van ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*  
*Februari 2021*

# Inleiding

In het afgelopen decennium hebben wij diverse organisaties in de publieke dienstverlening geholpen om zich te ontwikkelen tot responsieve organisaties: organisaties waarin het leren en het doorontwikkelen centraal staan, waardoor zij zich steeds kunnen aanpassen aan de veranderende en onvoorspelbare eisen en omstandigheden in de complexe context van het publieke domein.

De complexiteit van het publieke domein is altijd boeiend. Zoveel factoren, zoveel belangen en er staat voor betrokkenen vaak zoveel op het spel. In die sterk wisselende omgeving waarin onvoorspelbaarheid eigenlijk de centrale karakteristiek is, hebben wij als organisatieontwikkelaars een bijdrage willen leveren. Daarin zijn wij wisselend succesvol geweest – zoals dat gaat in de complexiteit van het leven.

Op sommige plekken hebben we echt kunnen helpen. Wij beschrijven in dit boek de theorieën die ons daarbij hebben geholpen, en de ervaringen en de inzichten die we hebben opgedaan. Onze veronderstelling en onze hoop is dat anderen hier wat aan hebben en ermee doorgaan, om de responsiviteit van organisaties in het publieke domein vooruit te helpen door zowel het reflecteren als het leren permanent te maken.

Wij zijn zelf ook steeds blijven leren en hebben onze organisatieontwikkelings-aanpak doorontwikkeld. Ons vorige boek *Weten Hoe Het Werk Werkt* ging vooral over de Vanguard Methode, waarvan wij nog steeds elementen gebruiken, zoals het onderzoeken van het werk vanuit het klantperspectief en het werken vanuit de bedoeling. Wij hebben onze aanpak de afgelopen jaren verrijkt met inzichten uit de complexiteitstheorie. Met name het werk van de Britse professor Dave Snowden op het gebied van het werken en leidinggeven in complexe omgevingen.

Dit heeft geleid tot het Reflecteren-Experimenteren-Stabiliseren (RES)-raamwerk voor organisatieontwikkeling, dat wij in dit boek uitgebreid beschrijven.

Wij hebben veel gewerkt in het sociaal domein en vooral in de jeugdzorg, bij Veilig-Thuisorganisaties (VT's) en gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming, bij gemeenten en een provincie. Wij willen in dit boek onze ervaringen delen en laten zien hoe het toepassen van inzichten over complexiteit kan

helpen bij het fundamenteel beter organiseren van het werk in het sociaal domein.

Wij hebben het in dit boek veel over 'de klant'. Het is een verzamelterm voor cliënt, patiënt, ingezetene, burger, enzovoort. 'Klant' is voor ons een overkoepelende term om de mensen aan te duiden voor wie de dienstverlening in het sociaal domein bestemd is. Het zijn de personen voor wie een organisatie het werk doet. Het woord 'klant' gebruiken we hier dus niet in commerciële zin. De relatie met een klant is een essentieel onderdeel van de dienstverlenende processen in het sociaal domein.

Dit boek is bedoeld voor iedereen die geïnteresseerd is in duurzame organisatieontwikkeling, maar vooral voor bestuurders, beleidsambtenaren, stelselherzieners en medewerkers die betrokken zijn bij het sociaal domein en die een bijdrage willen leveren aan de verbetering van de resultaten van het werk voor de mensen die het nodig hebben.

We gebruiken in dit boek in het bijzonder onze ervaringen in de jeugdzorgketen om vervolgens te komen tot een fundamenteel andere kijk op de organisatie van het werk in het sociaal domein als geheel. Wij stellen in dit boek een hervorming van het sociaal domein voor door het implementeren van een organisatie-inrichting die aansluit bij de complexe aard van het werk en waarmee betere resultaten voor de klanten kunnen worden geboekt. We beschrijven de concrete stappen om deze organisatie-inrichting in de jeugdzorgketen te implementeren. De analyse en aanpak van de Jeugdbescherming kunnen als basis dienen voor de aanpak van andere onderdelen van het sociaal domein.

### **Inhoud van het boek**

In dit boek laten we zien hoe je organisaties kunt inrichten op de complexe aard van het werk in het sociaal domein. Complex werk vraagt namelijk om een andere vorm van aansturing, ondersteuning en verantwoording. Allemaal facetten van organisatie-inrichting die een geschiktere manier zijn om verbeteringen in het sociaal domein te realiseren.

In hoofdstuk 1 beschrijven we de huidige situatie in het sociaal domein, en in het bijzonder de jeugdzorg, aan de hand van vele onderzoeken en inzichten.



In hoofdstuk 2 behandelen we de theoretische achtergrond van wat complexiteit voor organisatieontwikkeling betekent.

In hoofdstuk 3 laten we zien hoe leiders van organisatie(s) met een verkenning een organisatieverandering op gang kunnen brengen. We laten in grote lijnen zien welke zaken aan het licht komen als organisaties rekening leren houden met de complexiteit van de vraagstukken van hun klanten, met de complexiteit van het inrichten van de eigen organisatie en met de complexiteit van het samenwerken in een keten in het sociaal domein.

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 nemen we de lezer stap voor stap mee in de concrete ervaringen van het toepassen van het Reflecteren-Experimenteren-Stabiliseren (RES)-raamwerk in organisaties in het sociaal domein. Voor het inrichten van organisaties moeten we terug naar de kern, naar de bedoeling van de organisatie. De vraag is niet of de organisatie *het goed doet* volgens regels en protocollen. Iedereen in de organisatie moet zich afvragen of ze *het goede doen*. De klant komt centraal te staan en niet het systeem.

De aard van het werk in het sociaal domein is op twee niveaus complex. Het zijn de uitvoerend medewerkers die hulp realiseren in hun contacten met de klanten. Medewerkers in het sociaal domein moeten dus in meer of mindere mate kunnen omgaan met de complexiteit in het leven van hun klanten. In sociaal-maatschappelijke dienstverlening zet de professional zichzelf in als instrument.

Het ondersteunen van de medewerkers in hun complexe werk is vervolgens ook weer een complex organisatievraagstuk. Wat betekent complexiteit voor het organiseren van het werk in het sociaal domein? Wat werkt in het complexe domein van organisaties en hoe kan dat vormgegeven worden?

In hoofdstuk 7 behandelen we het vervolg op een RES-interventie. We bespreken wat werken in het complexe sociaal domein betekent voor het inrichten van de organisatie en voor het leiderschap (management). Hoe gaan organisaties om met de alsmaar veranderende, complexe omstandigheden, waarbij een pendelbeweging tussen experimenteren en routines ontstaat?

In hoofdstuk 8 beschrijven we een organisatie die al een half decennium met het RES-raamwerk werkt.

In hoofdstuk 9 laten we zien hoe het werken met het RES-raamwerk vanaf 2019 heeft geleid tot fundamenteel heroverwegen van de eigen keten.

Wij hopen met dit boek bestuurders, managers en medewerkers een richting en kader te geven dat hen helpt om naar hun organisatie te kijken. Wat daar allemaal bij komt kijken en waar je allemaal rekening mee moet houden, kun je niet leren uit een boek. Dat kan alleen door in de praktijk aan de slag te gaan. We nodigen iedereen uit om deze uitdaging aan te gaan.

Mirjam Coret en Michiel Grünwald  
Februari 2021

The background is a solid green color. It features a pattern of light green footprints and dashed white arrows. The footprints are scattered across the page, and the arrows form several circular paths, suggesting a cycle or a continuous process. The overall aesthetic is clean and modern.

**1.**

Klanten van het  
sociaal domein in  
het gedrang

## HET SOCIAAL DOMEIN

Sinds de decentralisaties in 2015 is het sociaal domein flink in beweging. De werkwijze, de prestaties en de kosten van het werk in het sociaal domein zijn echter al decennialang onderwerp van discussie. Deze discussies hebben geleid tot een lange reeks professionaliseringsslagen, waarvan de decentralisaties in 2015 en de daarmee gepaard gaande aanpassingen van de Jeugdwet, Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) en de Participatiewet voorlopig de laatste grote voorbeelden zijn. De eerste evaluaties wijzen er echter op dat ook deze interventie niet heeft geleid tot wezenlijke verbeteringen voor de burgers.

De landelijke overheid en de gemeenten proberen door goede regelgeving en uitvoering van beleid, bij te dragen aan de vermindering van ongelijkheid en aan duurzame en inclusieve steden en gemeenschappen (VNG International, 2016); (Werkplaatsen Sociaal Domein, 2020). Concreet kun je het werk van de gemeenten in drie grote bewegingen onderverdelen.

1. Het blijven bevorderen van de zelfstandigheid van het grootste deel van de samenleving; deze burgers kunnen het alleen aan en voeren zelf de regie over hun leven.
2. Het ondersteunen van het deel van de samenleving dat hulp nodig heeft én het (Nell, 2020) voorkomen dat deze groep terechtkomt in het meest kwetsbare deel van de samenleving. Het ondersteunen gaat op zo'n manier dat de betrokken burgers zo snel mogelijk na de ondersteuning, zelf het heft weer in handen kunnen nemen.
3. Het ondersteunen en hulp bieden aan burgers die het echt niet alleen aankunnen.

De gemeentelijke overheden werken in het sociaal domein voornamelijk met mensen uit de tweede en derde groep. De sociale wijkteams ondersteunen mensen bij het oplossen van hun problemen in de verwachting dat mensen het daarna zelf weer aankunnen. Specialistische hulp wordt ingezet om mensen uit de derde groep voor kortere of langere tijd aan de hand te nemen.

Voor de mensen in de eerste groep zijn er eventueel algemene voorzieningen. Dit boek gaat niet over de ondersteuning aan deze burgers.



Figuur 1. *Het sociaal domein*

Hoe de burger, de overheid en de sociaal werker zich tot elkaar verhouden, is voortdurend in beweging. Vanaf 2005 zijn in het vraaggericht sociaal werken de eigen kracht, de zelfregie, het integraal werken, de sociale wijkteams en het betrekken van het informeel netwerk centraal komen te staan.

De decentralisatie in 2015 (Wmo, de Participatiewet, de Jeugdwet) en daaraan toegevoegd de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, bepalen de inspanningen die de gemeenten verrichten rond werk, participatie en zelfredzaamheid, zorg en jeugd (Rijksoverheid, 2015). In de ruime, integrale zin van het woord vallen onder 'sociaal domein' ook alle aanverwante taken, zoals het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten, passend onderwijs, leerlingenvervoer, handhaving bij leerplicht, de reguliere en bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en (jeugd)gezondheidszorg.

De belofte van de decentralisaties in 2015 is vooral de nabijheid van de hulp, die moet bijdragen aan kwaliteit en efficiency. Hulp en zorg die nabij zijn, zouden warmer, vertrouwder en beter zijn. Het zou meer 'maatwerk' bieden en het zou ook goedkoper zijn. Lokale bestuurders zouden dichterbij de burgers staan en hun wensen, behoeften en mogelijkheden beter kennen (Bredeveld, Duyvendak, Kampen, Tonkens, & Verplanke, 2018). Professionals die integraal en generalistisch werken, zouden de versnippering en bureaucratie verminderen.

Op andere plekken is uitgebreid verslag gedaan van onderzoek naar de werking van de decentralisaties in de dagelijkse praktijk. Wij stippen hier enkele vraagstukken en kwesties aan.

## **Knelpunten sinds transitie**

In de Kamerbrief over Perspectief voor de Jeugd (Rijksoverheid, 2020) staan de volgende drie belangrijke knelpunten benoemd.

### *Heel veel organisaties*

De huidige jeugdzorgketen bestaat uit veel organisaties die elk een stukje van het werk uitvoeren en niet goed op elkaar aansluiten. Als de ernst van de onveiligheid in het gezin toeneemt, wordt het gezin doorgestuurd naar een volgende organisatie, die met het gezin aan de veiligheid gaat werken. Daarbij is vaak sprake van overlap in het werk, wat leidt tot dubbel werk en controle van elkaar, maar ook van visieverschillen, waardoor organisaties elkaar soms tegenwerken. Soms zijn er zelfs meerdere regievoerders in een gezin, waarbij er niet altijd afstemming plaatsvindt.

Vanuit het perspectief van de gezinnen betekent dit dat zij meerdere keren hun verhaal moeten vertellen aan verschillende professionals. Het werken aan veiligheid met gezinnen vraagt om vertrouwen van gezinsleden in de professional. De colonne van regievoerders en hulpverleners die vaak door het gezin trekt, belemmert juist het opbouwen van een vertrouwensband en draagt daarmee niet bij aan het realiseren van veiligheid.

### *Achterliggende problematiek*

De achterliggende problematiek in gezinnen krijgt te weinig aandacht. Die problematiek vindt haar oorsprong vaak bij de ouders of op gezinsniveau. De jeugdzorg is echter vooral gericht op de problemen van de kinderen, waardoor de bron van de onveiligheid niet of onvoldoende wordt aangepakt.

### *Hulp niet (op tijd) beschikbaar*

Gezinnen, met name ouders, krijgen bovendien niet op tijd de juiste hulp. Problemen kunnen zich hierdoor opstapelen en de situatie wordt steeds erger. Als de onveiligheid zo groot is dat een Gecertificeerde Instelling (GI)<sup>1</sup> wordt ingeschakeld, mag deze organisatie zelf niet hulpverlenen. Het gevolg is dat een gezin dan vaak weer op een wachtlijst voor hulp komt te staan, waardoor de onveiligheid alleen maar groter wordt.

---

<sup>1</sup> Een GI wordt van overheidswege gecertificeerd om maatregelen in het kader van de jeugdreclassering en jeugdbescherming te mogen uitvoeren.

## **Werken aan onderliggende problematiek bij complexe vragen in het sociaal domein**

Voorgaande knelpunten zijn overigens van toepassing op het gehele sociaal domein. J.M. Nell constateert in haar proefschrift 'Organiseren in meervoudige perspectieven' (Nell, 2020) dat er in het sociaal werk te weinig aandacht is voor de onderliggende problematiek.

Het beleid, met de nadruk op preventie, suggereert dat mondige burgers in staat zijn zelf hun complexe problematiek te vertalen in gerichte vragen die het uitgangspunt vormen voor hulpverlening. Voor mensen met problemen op het gebied van bijvoorbeeld geestelijke gezondheid is het moeilijk om – op tijd – hun vragen te formuleren.

Bovendien is er vaak veel tijd nodig om de onderliggende factoren boven water te krijgen. Mensen met complexe problemen voelen zich uiteindelijk beter geholpen als er ook aandacht is voor de onderliggende problematiek.

Nell zegt hierover: 'Aandacht voor het onderkennen en verwoorden van deze diepere betekenissen is in de praktijk maar beperkt mogelijk. Enerzijds kunnen persoonlijke ervaringen, normen en perspectieven professionals hinderen.

Anderzijds zijn er organisatorische oorzaken, zoals beschikbare tijd en de differentiatie van professionele expertise, die de professionele aandacht beperken tot een deel van de problematiek. Dit laatste is mede een gevolg van de ingevoerde arbeidsdeling, waardoor kennis over complexe problemen steeds meer verspreid is over specialistische professionals.'

## **Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw**

Het rommelt al veel langer in het jeugdstelsel. Sinds de jaren zeventig wordt er gewerkt aan een beter jeugdstelsel. De analyse is al meer dan veertig jaar min of meer hetzelfde.

Er hebben diverse stelselwijzigingen en interventies plaatsgevonden (NJI, 2020) met doelstellingen die blijven terugkomen: beter luisteren naar klanten, versterken van preventief jeugdbeleid op lokaal niveau, op regionaal niveau meer samenhang creëren tussen specialistische jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, hulpverlening laten aansluiten op de leefwereld van de gezinnen, en het verbeteren van de samenwerking met het onderwijs. Tot voldoende verbeteringen heeft dat echter nog steeds niet geleid.

De inspecties geven aan dat de jeugdbeschermingsketen in gevaar is (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2019). De noodzakelijke hulp voor kwetsbare kinderen