



Joep Binkhorst



EINDRAPPORT LOKAAL & INTEGRAAL WERKEN AAN PARTICIPATIE

belangrijkste bevindingen en conclusies

Dit project wordt mogelijk gemaakt door:



© Hogeschool Utrecht, 2021

Bronvermelding is verplicht. Verveelvoudigen voor eigen gebruik of intern gebruik is toegestaan.

Colofon

Het Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI) van Hogeschool Utrecht is een bundeling van een aantal lectoraten op het gebied van zorg en welzijn, sociaal beleid, maatschappelijke participatie, ondersteuning en dienstverlening, arbeid, recht en veiligheid. Het KSI heeft zich als doel gesteld een bijdrage te leveren aan een inclusieve, rechtvaardige en veilige samenleving waarbij de waarden van de democratische rechtsstaat centraal staan. Dit doen wij door praktijkgericht onderzoek, ontwikkeling en agendering van actuele maatschappelijke en sociale vraagstukken, vanuit verschillende perspectieven en disciplines. We werken hierbij samen met onderwijs, werkveld en kennisinstituten.

Movisie is hét landelijk kennisinstituut voor een samenhangende aanpak van sociale vraagstukken. Samen met de praktijk ontwikkelen we kennis over wat echt goed werkt en passen we die kennis toe. De unieke rol van Movisie is het versnellen van leerprocessen. We zijn alleen tevreden als we een duurzame positieve verandering voor mensen in een kwetsbare positie realiseren.

Auteur: Joep Binkhorst

Opmaak: Suggestie & illusie

Dit rapport is tot stand gekomen met medewerking van:



Contact en adres

Kenniscentrum Sociale Innovatie,
Hogeschool Utrecht. Lectoraat:
Participatie, Zorg en Ondersteuning
Postbus 85397, 3508 AJ Utrecht
Padualaan 101 – 3584 CS Utrecht
Telefoon secretariaat: 088 4811284
Email: socialeinnovatie@hu.nl
www.socialeinnovatie.hu.nl/www.hu.nl

Movisie,
kennis en aanpak van sociale vraagstukken
Churchillaan 11, 3527 VG Utrecht
Postbus 19129, 3501 DC Utrecht
www.movisie.nl



INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	4
2. METHODOLOGIE	7
3. ANALYSEKADER	11
4. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN FASE 1: Knelpunten integraal werken en ontwikkelopgaven	16
5. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN FASE 2: Oplossingen en nieuwe integrale werkwijze	39
6. BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG	45
7. BELANGRIJKSTE CONCLUSIES	49
8. AANBEVELINGEN	
9. BRONNENLIJST	52
BIJLAGEN	54



1. INLEIDING

Toen het Kenniscentrum Sociale Innovatie van Hogeschool Utrecht en Movisie in 2018 het project 'Lokaal & Integraal Werken aan Participatie' startten, zagen we in verschillende publicaties de noodzaak voor een betere afstemming tussen professionals en ontschotting tussen verschillende beleidsterreinen. We haalden in onze aanvraag onder andere de publicaties 'De dag dat Peter de deur dichttimmerde' (Kruiter, Pels, 2012) en de 'Rotonde van Hamed' (Kruiter, de Jong, van Niel & Hijzen, 2008) aan. Deze publicaties waren illustratief voor de wijze waarop de hulpverlening van mensen met meerdere problemen is georganiseerd en wat dit betekent voor mensen. Daarnaast speelde de uitdaging mee dat de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning, arbeidsparticipatie en jeugdzorg sinds begin 2015 was overgeheveld van Rijksoverheid naar gemeenten. Deze transitie moesten leiden tot efficiëntere zorg- en hulpverlening en het voorkomen van dure en zware specialistische zorg. Tegelijkertijd ging deze transitie gepaard met een forse bezuinigingsslag. Voor gemeenten werd het daarom steeds belangrijker om de zelfredzaamheid van hun inwoners te vergroten en te stimuleren om te participeren, zodat zij zo min mogelijk afhankelijk zouden zijn van collectieve middelen. Een belangrijk aspect daarvan is het stimuleren van toeleiding naar vormen van betaald werk (Van der Veer e.a., 2014; Vreugdenhil, 2012). De deelnemende gemeenten met wie we in ons project optrokken herkenden zich in de uitdagingen die hiermee gepaard gingen. Een oplossing zagen zij zoals ook veel andere gemeenten in een betere integrale samenwerking op het snijvlak van zorg/welzijn en werk/inkomen. Het belangrijkste uitgangspunt daarbij was: de inwoner hierbij meer centraal stellen. Ons project heeft de gelegenheid geboden om preciezer te onderzoeken wat integraal werken op dit terrein precies inhoudt en wanneer dit succesvol is. Daartoe hebben we de gelegenheid gekregen om in drie gemeenten (Wijk bij Duurstede, Houten en Woerden) gedurende tweeënehalf jaar intensief samen op te trekken bij hun inspanningen om de integrale aanpak verder vorm te geven.

Hoewel bovengenoemde uitdagingen ook nu nog steeds gelden, zien we tegelijkertijd hoeveel er in het sociale domein in tweeënehalf jaar tijd kan veranderen. Zo zien we dat uitgangspunten als het meer benutten van 'zelfredzaamheid' of de verschuiving van verzorgingsstaat naar 'participatiesamenleving' inmiddels in een ander daglicht staan. De afgelopen jaren verschenen verschillende publicaties die lieten zien dat de verwachtingen op dit terrein te rooskleurig waren. Daar komt bij dat waar de economie in 2018 nog floreerde en er krapte op de arbeidsmarkt was er nu sprake is van een stijgende werkloosheid als gevolg van de corona crisis. Het de verwachting dat mensen die zich reeds in kwetsbare posities bevonden het de komende jaren nog moeilijker gaan krijgen. Waar het in 2018 nog de vraag was hoe gemeenten integraal werken vorm en inhoud kunnen geven binnen de kaders van de gedecentraliseerde wetgeving (onder andere Wmo 2015 en Participatiewet) zien we dat verschillende publicaties aanbevelen om juist

die wetgeving te herzien en meer met elkaar te verbinden. Hoewel onderzoeken aantonen dat werk positieve invloed heeft op het welzijn en de gezondheid van mensen en dat economische zelfstandigheid nastrevenswaardig is, moet de 'menselijke maat' daarbij niet uit het oog verloren worden. De noodzaak daartoe is nu groter dan ooit.

Het onderzoek 'Lokaal & Integraal werken aan Participatie' sluit naadloos aan op deze ontwikkelingen en geeft een inkijk in de wijze waarop gemeenten zich te midden van deze ontwikkelingen manifesteren. Ons onderzoek laat zien dat het realiseren van een integrale aanpak niet gemakkelijk is. Tegelijkertijd zien we een aantal kansrijke aanpakken die enerzijds het nastreven van participatie als voornaamste uitgangspunt hebben, en tegelijkertijd de inwoner centraal blijven stellen. Zoals we in dit onderzoek beschrijven is dit echter niet een taak die je alleen aan professionals kunt overlaten. Om een integrale aanpak van de grond te krijgen is ook de inzet van managers, beleidsmakers en bestuurders cruciaal.

Doelstelling project

Het doel van dit project was het vergroten en bundelen van kennis over effectieve werkwijzen om met verschillende professionals de meervoudige problematiek van cliënten te adresseren en adequate dienstverlening te bieden. Dit is bereikt door het uitvoeren van een ontwerpgericht onderzoek om effectieve werkwijzen te ontwikkelen en te testen waarmee integrale ondersteuning kan worden geboden om mensen met meervoudige ondersteunings-behoefte effectief en doelmatig toe te leiden naar de arbeidsmarkt. De doelstelling bestaat uit drie delen:

1. Het vergroten en bundelen van kennis over integraal werken, met als doel arbeidsparticipatie van mensen met meervoudige ondersteuningsbehoefte te realiseren.
 2. Het beschrijven van in de praktijk ontwikkelde werkwijzen om integraal te werken. Een gemeenschappelijk gedragen en veronderstelde effectieve aanpak.
 3. De kennis en ontwikkelde werkwijze om integraal werken in praktijk te brengen overdraagbaar te maken, zodat zij elders in Nederland gebruikt kunnen worden.
- Met het project beoogden we tevens de interdisciplinaire en interorganisationele samenwerkingverbanden in drie arbeidsregio's te versterken.

De centrale vraag in het onderzoek was:

Hoe kunnen professionals op lokaal niveau op effectieve wijze integrale samenwerking vorm en inhoud geven, met als doel arbeidsparticipatie van mensen met meervoudige ondersteuningsbehoefte te realiseren?



Begripsverheldering en focus

Het is van belang om goed af te bakenen waar we ons in dit project op hebben gericht. Om te beginnen hebben we het over het begrip 'integraal werken'. Met integraal werken bedoelen we in het kader van dit onderzoek de samenwerking van betrokkenen uit verschillende organisaties en instanties binnen een gemeente gericht op - in de kern - het terrein van Wmo en Participatiewet. We zien dat ook andere wetgeving hiermee verbonden is, zoals de Jeugdwet of UWV wetgeving. Voor dit laatste dragen gemeenten weliswaar geen eindverantwoordelijkheid, desalniettemin hebben zij er in hun dienstverlening aan mensen met een meervoudige ondersteuningsbehoefte mee te maken. Zowel vanuit het perspectief van werk en inkomen als zorg en welzijn is het stimuleren van participatie een gedeeld doel.

Een tweede begrip is 'mensen met een meervoudige ondersteuningsbehoefte'. Er is sprake van meervoudige problemen wanneer personen langdurig te maken hebben met twee of meer samenhangende en elkaar mogelijk versterkende problemen én de betrokkene(n) niet in staat is tot het ontwikkelen en voeren van een adequate regie ten aanzien van de beheersing of oplossing van het complex aan problemen, waardoor deelname aan de samenleving en de arbeidsmarkt problematisch is (Bosselaar, Prins, Maurits, Molenaar-Cox, 2010). Het kan bijvoorbeeld gaan om mensen met een functiebeperking of schuldenproblematiek. Bezien vanuit het in domein van werk en inkomen zijn dit mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. In het kader van dit project hebben we het in dit kader over mensen die veelal langere tijd in de bijstand zitten (of afhankelijk van een UWV uitkering zijn) en tegelijkertijd ook te maken hebben met problemen op andere leefgebieden. Een uitdaging daarbij is te bepalen welke vorm van participatie haalbaar is, en hoe je het maximaal mogelijke kunt realiseren.

Omdat de groep mensen waar we ons in het onderzoek op richtten een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft is de meeste ondersteuning niet direct gericht op het realiseren van betaald werk. Veel meer ligt de nadruk op participatie in andere vormen, zoals dagbesteding of vrijwilligerswerk. Ook zien we dat gemeenten daarbij aan willen sluiten op problematiek van mensen op andere 'voorliggende' leefgebieden. De uitdaging voor gemeenten ligt er dan ook in om dit met elkaar 'integraal' te verenigen. Hoe gemeenten dit doen, en de knelpunten die zij daarbij tegenkomen, beschrijven we in deze rapportage.

LEESWIJZER

Op basis van de activiteiten vanuit het project vergroten en bundelen we kennis over hoe gemeenten integraal werk vorm en inhoud geven. De belangrijkste bevindingen en conclusies staan in deze rapportage beschreven. In het hierop volgende hoofdstuk gaan we in op de methodologie van het onderzoek. Vervolgens zetten we het analysekader¹ uiteen (zie hoofdstuk 3). Aan de hand van dit analysekader beschrijven we de belangrijkste bevindingen van de eerste fase van ons project (hoofdstuk 4). Deze fase stond vooral in het teken van het identificeren van de belangrijkste knelpunten voor het vorm- en inhoud geven van een integrale aanpak en het formuleren van ontwikkelopgaven. In fase 2 is samen met gemeenten gewerkt aan de doorontwikkeling van de integrale werkwijzen. De belangrijkste bevindingen van deze fase staan beschreven in hoofdstuk 5. We sluiten deze publicatie af met de beantwoording van de hoofdvraag, de belangrijkste conclusies en de aanbevelingen (hoofdstuk 6 t/m 8).

ANDERE PRODUCTEN

'Lokaal & Integraal werken aan Participatie'

Naast deze voorliggende publicatie hebben we voor de drie gemeenten die in dit project betrokken zijn geweest aparte rapportages gemaakt. Deze analyses geven een verdiepende inblik in de wijze waarop de gemeenten met hun eigen ontwikkelopgaven op het gebied van integraal werken aan de slag zijn gegaan en in de nieuwe manier van werken. Daarnaast is een synthese geschreven (inclusief 'praatplaat') en een opzet voor een leergang / innovatietraject, bedoeld voor gemeenten en professionals.

Klik [hier](#) voor de links naar de betreffende producten.

¹ Dit kader is gebaseerd op eerdere studies naar integraal werk waaronder de kennissynthese uitgevoerd door Movisie (Franken, Van Houten, Lammersen, Mateman & Verweij 2016) in opdracht van ZonMw en de ministeries SWZ en VWS, de uitkomsten van het project 'De vele beelden van integraal werk' (Polstra, Verkooijen, Binkhorst, Van der Ende, Glasbergen e.a. 2018), eveneens in opdracht van ZonMw en andere publicaties van Movisie en het Kenniscentrum Sociale Innovatie van Hogeschool Utrecht.



2. METHODOLOGIE

INLEIDING

Om aan veranderingen op het gebied van de integrale aanpak te werken hebben we in de betrokken gemeenten ontwikkelwerkplaatsen ingericht. Er is voor dit model gekozen omdat het naast het vergaren van onderzoeksdata professionals de ruimte biedt om op de werkvloer te leren en vanuit daar betere praktijken te ontwikkelen, zo onderschrijven ook Jansen en De Waal (2017). Deze aanpak maakt het zodoende mogelijk om leer- en reflectieprocessen binnen de bestaande, maar veranderende werkpraktijk van professionals in te richten. In deze reflectieve praktijksetting is het mogelijk om kennis en ervaringen te delen en komt innovatie centraal te staan (Jansen & Van Biene, 2015). Door de keuze voor dit onderzoeksmodel in ons project konden we ondanks de beperkte beschikbare hoeveelheid tijd van professionals het verzamelen van onderzoeksgegevens combineren met het op gang brengen van ontwikkel- leer- en reflectieprocessen. Dit was ook een nadrukkelijke wens van de betrokken gemeenten om met het onderzoek niet alleen evaluatief kennis te vergaren, maar ook gaandeweg kennis uit te wisselen. De wijze waarop dit heeft plaatsgevonden maakt dan ook een belangrijk deel uit van onze onderzoeksresultaten (en staat beschreven in de drie analyses op gemeentelijk niveau).

ONTWIKKELWERKPLAATSEN

Een ontwikkelwerkplaats is een proeftuin waar geleerd, onderzocht en ontwikkeld wordt. Hierin staat de gelijkwaardige inbreng van drie typen kennis in centraal, te weten: praktijkkennis, ervaringskennis en wetenschappelijke kennis. De methodiek is gebaseerd op de Community of Practice (Wenger, McDermott & Snyder, 2002; Coenders, 2012) en sluit aan op de behoefte om professionals in het sociale domein ruimte te bieden om op de werkvloer te leren en betere praktijken te ontwikkelen (Wilken, Van Slagmaat en Van Gijzel, 2013). Deze onderzoeks aanpak biedt professionals de ruimte om binnen hun bestaande, maar veranderende werkpraktijk te kunnen leren en reflecteren. In deze reflectieve praktijksetting worden kennis en ervaringen gedeeld en komt de innovatie centraal te staan (Jansen & Van Biene, 2015).

Een OWP heeft een ontwikkelings- en ontwerpgericht karakter. Wij maken hierbij gebruik van het methodologisch kader van ontwerpgericht onderzoek (design based research) (Van Aken & Andriessen, 2011). De definiërende eigenschap van ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek is dat het gericht is op het ontwikkelen van generieke oplossingen voor kwesties die voor het werkveld belangrijk zijn.



Een OWP sluit goed aan op de behoefte aan kennisontwikkeling in het sociaal domein. Een OWP biedt de mogelijkheid om kenniscreatie en professioneel leren op de werkvloer te laten plaatsvinden (zie bijvoorbeeld: Derksen, De Caluwé en Simons, 2011; Koopmans, 2006; Livingstone en Eichler, 2005; Marsick & Volpe, 1999).

Door ook kenniscirculatie te laten plaatsvinden tussen de ontwikkelwerkplaatsen kunnen professionals en andere betrokkenen rond gedeelde thema's met elkaar leren in en van de nieuwe praktijken (Coenders, 2012). Vanuit het onderzoek kunnen op deze wijze de ontwikkelde werkwijzen met elkaar vergeleken worden, en daarbij algemene werkzame ingrediënten bepaald worden.

Dataverzameling

In het kader van het project zijn in drie gemeenten ontwikkelwerkplaatsen ingericht. De belangrijkste zaken zetten we hier op een rij:

Praktijkkennis

- In elke gemeente vonden ca. elke 3 tot 6 weken² bijeenkomsten plaats met een bereik van in totaal ca. 60 professionals en andere betrokkenen (waaronder teammanagers en beleidsmakers).
- Elke ontwikkelwerkplaats bestond uit ongeveer 6-10 deelnemers (in een vaak wisselende samenstelling), waaronder:
 - Consulenten en andere professionals afkomstig uit lokale sociale wijkteams
 - Klantmanagers en andere functionarissen afkomstig uit regionale uitvoeringsorganisaties werk en inkomen

2 Soms met enige langere tussenpozen (o.a. als gevolg van de coronacrisis)



- Regionaal arbeidsdeskundigen UWV³
 - Professionals van zorgaanbieders op het gebied van zorg en welzijn
 - Beleidsmedewerkers van gemeenten
 - Beleidsmedewerkers regionale uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
- Ook zijn in totaal meer dan 30 verdiepende interviews uitgevoerd met verschillende betrokkenen, waaronder met:
 - Consulents en andere professionals afkomstig uit lokale sociale wijkteams;
 - Klantmanagers en andere functionarissen afkomstig uit regionale uitvoeringsorganisaties werk en inkomen;
 - Beleidsadviseurs sociaal domein en werk en inkomen;
 - Directeuren/managers/ sociaal team organisatie / organisaties zorg en welzijn
 - Vertegenwoordiging regionale uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (beleidsadviseurs en teammanagers);
 - Team managers sociale teams;
 - UWV arbeidsdeskundigen;
 - Programmamanagers sociaal domein;

Van de bijeenkomsten en interviews zijn door de onderzoekers uitgebreide verslagen gemaakt. Deze worden als data gebruikt om inzicht te krijgen in processen, problemen en oplossingen.

Ervaringskennis

- Naast de ontwikkelwerkplaats bijeenkomsten hebben er interviews en gesprekken met (vertegenwoordigers van) inwoners plaatsgevonden:
 - In Houten is gebruik gemaakt van 31 verhalen van inwoners, opgehaald door professionals (vanuit Houtense maatschappelijke organisaties als WIL, Houten & Co, de Voedselbank, Krachtfabriek) en via hen door inwoners onderling met betrekking tot hun ervaringen om het gebied van het vinden van werk. Dit zijn zogenaamde 'community reports', gebaseerd op de people voice media aanpak.
 - In Wijk bij Duurstede zijn acht inwoners geïnterviewd.
 - In Woerden heeft een interview plaatsgevonden met vertegenwoordigers uit de cliënten- en participatieraad .

Wetenschappelijke kennis

- Parallel aan deze activiteiten een literatuurstudie uitgevoerd, waarmee de onderzoeksresultaten van een analysekader voorzien worden.
- Daarnaast is gedurende het project in de ontwikkelwerkplaats gebruik gemaakt van wetenschappelijke bronnen (diverse publicaties van o.a. het SCP en WRR), evidence

3 Regionaal arbeidsdeskundigen zijn speciaal aangewezen arbeidsdeskundigen. Zij worden ingezet voor betere samenwerking met en ondersteuning van gemeenten door wetenschappelijke kennis te delen en ondersteuning te bieden bij selectie van de juiste klanten voor adviezen, indicaties en beoordelingen.



based aanpakken (zoals de één gezin één plan aanpak), veranderingstheorieën, zoals de theory of change (Weiss, 1995; Clark 2012) en het prime Model (Greven, & Andriessen, 2019).

Analyse van de data

De resultaten in deze rapportage zijn gebaseerd op een analyse van de gespreksverslagen van de verschillende ontwikkelwerkplaatsen en interviews. Dit is als volgt gebeurd:

- De verslagen zijn allereerst in algemene zin gecodeerd op basis van de uitgangspunten uit het theoretisch kader, bestaande uit vier aspecten van integraal werken (het perspectief van de inwoner, de professional, organisatie en beleid/bestuur⁴).
- Vervolgens zijn deze aspecten nader gecodeerd toegespitst op de uitwerking van deze aspecten (zie het codeerschema in bijlage 1).
- Op basis van deze codering is vervolgens per onderdeel gekeken welke elementen er in de praktijk te herkennen zijn.
- Aan de hand hiervan hebben we de belangrijkste bevindingen van dit project op een rij gezet.
- In het laatste concluderende hoofdstuk trekken we de belangrijkste lessen uit het project.

⁴ Zie uitwerking van dit analyse kader in het volgende hoofdstuk.



3. ANALYSEKADER

In dit hoofdstuk voorzien we het begrip ‘integraal werken’ dat in dit onderzoek centraal staat van een kader. Dit kader betreft een verdere uitwerking van onder meer een eerdere definitivering van integraal werk afkomstig van de kennissynthese uitgevoerd door Movisie (Franken, Van Houten, Lammersen, Mateman & Verweij 2016) in opdracht van ZonMw en de ministeries SWZ en VWS, de uitkomsten van het project ‘De vele beelden van integraal werk’ (Polstra, Verkooijen, Binkhorst, Van der Ende, Glasbergen e.a. 2018), eveneens in opdracht van ZonMw en andere publicaties van Movisie en het Kenniscentrum Sociale Innovatie. Aan de hand van dit kader zijn de activiteiten binnen de ontwikkelwerkplaatsen dan ook bestudeerd. Dit maakt het mogelijk om onze bevindingen te ordenen en duiden. Alles bij elkaar kunnen we zodoende alle verzamelde kennis over integraal werken vergroten en bundelen.

In dit hoofdstuk delen we het begrip ‘integraal werken’ op in een viertal invalshoeken, of ‘vensters’ (zie ook: [Binkhorst, Overkamp, Sprinkhuizen & Wilken, 2019](#); [Wilken, Overkamp, Binkhorst en Sprinkhuizen, 2020](#)), te weten:

- 1) het inwoner- of leefwereldvenster;
- 2) het professionele handelingsvenster;
- 3) het organisatie- en institutionele venster;
- 4) en tot slot het beleids- en bestuurlijke venster.



VENSTER 1: DE INWONER

Om te beginnen gaan we nader in op het venster vanuit de inwoner, de burger, de cliënt. In dit verband wordt ook vaak de term ‘leefwereld’ ingezet. Wat verstaan we daar onder? In de ‘kennissynthese over methodisch werken, integraal werken en armoede en schulden’ wordt in dit verband verwezen naar ‘een aanpak of benadering die - bezien vanuit de burger - samenhangend is en aandacht heeft voor alle leefgebieden. Integraal werken gaat om een allesomvattende, holistische aanpak van de vraagstukken.’ Het daarbij om een aanpak waarbij de persoon ‘samenhang’ ervaart en de aanpak richting een burger of diens gezin ‘allesomvattend’ is. Om dit nader te kunnen duiden, gaan we in op drie elementen die aansluiten op de leefwereld van een burger.

- Dit heeft om te beginnen betrekking op vraagstukken van burgers op verschillende *leefgebieden* in hun onderlinge samenhang waarop een burger problemen ervaart en/of mogelijkheden ziet. Om zodoende, zoals Movisie (2015) stelt, aan te kunnen sluiten op wat mensen belangrijk vinden en welke doelen hij of zij wil bereiken.
- Daarnaast is in dit kader ook de ‘*keuzevrijheid*’ van een burger van belang. Het venster leefwereld heeft dan ook betrekking op de mate van zelfregie die de burger ervaart. Zelfregie houdt in zelf te kunnen beslissen over hoe je leven eruit ziet en over de eventuele professionele ondersteuning daarbinnen (ibid).

- Ten derde is binnen dit venster ook *de bredere leefomgeving* van burgers van belang. Mensen bevinden zich immers niet op een eiland, maar wonen, werken, leven met elkaar, en vormen al doende een samenleving, waarvan de kwaliteit ook van grote invloed is voor het individueel welzijn.



VENSTER 2: PROFESSIONAL

Bovenstaande heeft betrekking op hoe de burger zijn of haar ondersteuning ervaart. 'Integraal' betekent voor de burger dat je de juiste ondersteuning krijgt die je op dat moment nodig hebt, ongeacht op welk levensdomein. Dit betekent dan ook dat je als professional vertrouwen naar de burger uitstraalt en in staat bent het taalgebruik richting een burger aan te passen (Polstra e.a. 2018; Spierts 2017) zodat je als professional de situatie waarin de burger zich bevindt, begrijpt en de burger goed snapt welke ondersteuning de professional biedt. Van professionals onderling vraagt dit dan ook om goede afstemming tussen hulp- en dienstverleners op methodisch vlak. Integraal werken vanuit het methodisch perspectief betekent dan ook het komen tot goed op elkaar afgestemde activiteiten of een complementair professioneel handelings-repertoire voor de burger of het werken vanuit een gedeelde visie (De Waal, Binkhorst & Scheijmans, 2014). Daarbij is het van belang dat professionals zicht hebben op elkaars deskundigheden en werkwijzen en dat zij hun kennis en kunde met elkaar delen.

Vanuit professioneel-methodisch oogpunt is het nastreven van een gemeenschappelijk doel of belang dan ook van groot belang om integraal te kunnen werken. Dit houdt in dat er duidelijk afgesproken is wat er gezamenlijk bereikt is na een bepaalde periode, daarin rekening houdend met de allocatie van middelen vanuit en in het brede sociaal domein en de wensen en behoeften van de verschillende betrokkenen (zowel de inwoner, als professionals, als gemeenten en andere betrokken spelers (civil society, bedrijfsleven).

Naast het vertrouwen tussen burger en professional van is het van belang dat er ook vertrouwen is tussen professionals onderling om integraal te kunnen werken. Daarom is het zaak om zicht te hebben op de expertise die de verschillende betrokkenen in huis hebben. Ook dienen vooroordelen tussen professionals uit verschillende domeinen voorkomen te worden, hetgeen consequenties kan hebben voor hun handelen en zo een integrale aanpak in de weg kan staan.

In essentie is integraal werken vanuit het professioneel-methodisch perspectief er dus op gericht om op inhoudelijk vlak nader tot elkaar te komen (Scholte, Sok, 2003). Daarin herkennen we het uitgangspunt 'één huishouden, één plan, één regisseur' dat vaak in relatie tot integraal werken wordt genoemd (Van Arum e.a. 2018), of de methodiek 'Wrap around care' (Hermanns & Doeleman 2016). Professionals moeten vanuit verschillende perspectieven kunnen vaststellen wat het beste is om voor de burger te doen. Ze moeten daarom ook de belangen van andere partijen kunnen afwegen. Communicatieve vaardigheden van de professional zijn daarom volgens Spierts (2017) van belang om dit mogelijk te maken.



VENSTER 3: DE ORGANISATIE EN DE INSTITUTIES

Om de hierboven genoemde methodische component van integraal werken te realiseren, is het van belang dat professionals daarin gefaciliteerd worden. Het gaat om het 'het bijeen brengen van allerlei verschillende onderwerpen, perspectieven en belangen om daar vervolgens in samenhang een afweging in te maken' (VNG, 2017). Zodoende kan integraal werken worden gezien als een manier van samenwerking waarbij professionals met elkaar samenwerken, processen, werkwijze en expertise op elkaar afstemmen en op te bouwen om zo daadwerkelijk gezamenlijk tot een oplossing te komen voor de bewoners, buurten, wijken of dorpen, zowel op individueel niveau als op het niveau van samenlevingskwartiers (De Waal, Binkhorst, Scheijmans, 2014). De organisatorische component kunnen we opdelen in drie aspecten: 1) de samenwerking tussen professionals onderling, 2) de procesinrichting en 3) keuzes ten aanzien van de organisatievorm. In deze paragraaf belichten we deze drie aspecten.

Samenwerking

Vanuit deze invalshoek wordt gekeken naar de 'manier waarop' professionals de beoogde inhoudelijke afstemming trachten te realiseren. Het gaat dan aan de keuzes op gebied van *samenwerking*. Betekent samenwerking dat je elkaar consulteert/informeert over je werkwijzen, of werk je in een team en neem je als team beslissingen? Begrippen als werken aan een gemeenschappelijk doel en op een gelijkwaardige wijze samenwerken en beslissingen nemen in face-tot face contact in een groep zijn kenmerkend voor integraal werken.

Ploeger & Fukkink (2018) werken op basis van het werk van Boon et al. (2004) een typologie van interprofessionele samenwerking uit als een continuüm van een zeer lage intensiteit van samenwerking tot een zeer hoge intensiteit van samenwerking. De modellen van interprofessionele samenwerking die zij typeren zijn:

- Parallel model: professionals voeren onafhankelijk van elkaar hun eigen taken uit in een gedeelde werksetting;
- Consultatief model: professionals adviseren elkaar onderling;
- Collaboratief model: medewerkers die normaal zelfstandig werken delen elkaars informatie;
- Gecoördineerd model: er vindt afstemming plaats over elkaars werkzaamheden waarvoor een coördinator verantwoordelijk is;
- Multidisciplinair model: er vindt gecoördineerde samenwerking plaats onder aanvoering van één leider. Eenieder neemt echter zelfstandig beslissingen en kan aanbevelingen doen;
- Interdisciplinair model: de samenwerking verloopt gecoördineerd via face-to-face groepsoverleg waarbij er gezamenlijke groepsbeslissingen worden genomen;
- Integratief model: 'integrale samenwerking binnen een multidisciplinair, niet-hiërarchisch georganiseerd team dat een sluitend zorgsysteem biedt' (p.251).

Interprofessioneel samenwerken is een overkoepelende term waaronder verschillende vormen van samenwerking worden geschaard. In de verschillende uitwerkingen van interprofessionele samenwerking is steeds sprake van een toenemende mate van samenwerking op basis van een aantal variabelen. Hoe hoger het niveau van samenwerking, hoe intensiever de mate van samenwerking als 'integraal' kan worden beschouwd. Daarbij is overigens niet gezegd, dat 'hogere' of 'lagere' niveaus van integrale of interprofessionele samenwerking altijd functioneel zijn.

Procesinrichting

Naast de wijze van samenwerking, heeft de organisatorische component ook betrekking op de wijze waarop professionals onderling hun *processen* inrichten, bijvoorbeeld ten aanzien de *intake*, *casusregie*, het *monitoren* van een casus, *overlegmomenten* om over de casus te spreken en *het inplannen van een herbeoordeling* van een casus.

Organisatievorm

Een derde aspect van de organisatie component ten aanzien van integraal werken is dat er een passende *organisatievorm* wordt gekozen om het integraal werken mogelijk te maken.

In dit verband kunnen verschillende keuzes worden gemaakt:

- Ten aanzien van de organisatievorm: bijvoorbeeld een frontoffice/backoffice constructie, een loketfunctie of gezamenlijke intake.
- De samenstelling, frequentie waarmee professionals elkaar treffen
- De inhoudelijke focus (De Waal, Binkhorst & Scheijmans, 2014): de diepte en breedte van de gekozen vorm/loket: hoe breed is het sociaal domein dat men bestrijkt en hoever reiken de bevoegdheden van de integrale samenwerking?
- Ten aanzien van het organisatieverband kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een sociaal wijkteam of een ander afgebakend overlegmoment (bijvoorbeeld: een 'multidisciplinair casusoverleg', 'meldingen overleg' of een andere overlegstructuur) waarop professionals specifieke casussen met elkaar kunnen bespreken.



VENSTER 4: HET BELEID EN HET BESTUUR

Het vierde venster van waaruit we integraal werken bezien is de beleidsmatige en bestuurlijke invalshoek. Integraal werken vanuit dit vierde venster heeft betrekking op de (lokale) overheid en diens keuzes op strategisch niveau samen met de maatschappelijke organisaties in een gemeente. Het doel hiervan is om domein overstijgend ontmoeting en samenwerking met elkaar te realiseren. Anders geformuleerd: over elkaars 'ambtelijke en professionele muren' heen kijken om zo tot nieuwe inzichten te komen. Complicerende factor in dit verband is de georganiseerde verkokering, zowel inhoudelijk als praktisch, bijvoorbeeld qua financiering. Zo geven



gemeenten betrokken bij de City Deal Inclusieve Stad (2016) aan dat verschillende wetten (Jeugdwet, Participatiewet, Wmo en Zorgverzekeringswet) nog vaak leiden tot aparte budgetten, verordeningen, werkwijzen en inkoopafspraken, terwijl dit in ieder geval deels niet nodig is. Gemeenten hebben immers sinds 2015 een grote beleidsvrijheid om de ontkokering serieus ter hand te nemen. Maar veel gemeenten schieten toch in een verkokerde reflex.

Een integrale aanpak op beleids-/bestuurlijk niveau vraagt daarom om een multi-level governance aanpak om te zorgen voor congruentie tussen de beleidsvisie, de inrichting van de gemeentelijke organisatie (en de vanuit de gemeente aangestuurde betrokken instellingen (zoals een wijkteam organisatie en gemeentelijke dienst Werk en Inkomen) en de uitvoering op de werkvloer (Verweij, De Groot, Van Houten, Haggenburg-Mohammed, 2017). Zo benadrukken de onderzoekers dat ondersteunende regelgeving en een heldere visie en duidelijk beleid, bevorderende factoren zijn voor een integrale aanpak. Verweij, De Groot, Van Houten, Haggenburg-Mohammed (2017) stellen: 'Zorg voor ruimte binnen die kaders waarin professionals naar eigen inzicht kunnen handelen en maak expliciet wat die ruimte is.' De VNG (2017) pleit voor het formuleren van een 'geïntegreerde ambitie' met een 'bijbehorende aanpak'. Op politiek niveau is het van belang een consistente lange termijn visie en beleid te hanteren om integraal werken mogelijk te maken (Minkman 2017; Polstra e.a. 2018).

Tot slot

Dit kader, bestaande uit vier vensters, biedt ons houvast om het begrip integraal werken beter te kunnen duiden. Tegelijkertijd realiseren we ons dat het begrip altijd een 'verzamelnaam' zal blijven van een 'streven' om samenhang te realiseren tussen en in verschillende werelden, bovendien, zal, zoals in de inleiding van dit hoofdstuk weergegeven, het kader mogelijk nog worden aangescherpt op basis van empirische inzichten. Ook zien we dat de vier vensters, die nu als aparte elementen worden weergegeven, in realiteit intrinsiek met elkaar verweven zijn. Zo hangt de mate waarin het lukt het perspectief van de leefwereld van inwoners meer te pakken te krijgen af van professionele competenties, van de organisatie van het werk en van de bestuurlijke en beleidsmatige (in)richting. Daarbij verschilt het per vraagstuk op welke 'vensters' van integraal werk de meeste nadruk dient te liggen om de kansen en grenzen van integraal werken scherp in beeld te krijgen. Ook in het volgende hoofdstuk, waar we stil staan bij de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek tot nu toe, zien we deze verwevenheid terug.

4. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN FASE 1:

Knelpunten integraal werken en ontwikkelopgaven

INLEIDING

Fase 1 van het duurde van medio 2018 tot en met de zomer 2019. Bij de start van het project zijn in Wijk bij Duurstede, Houten en Woerden ontwikkelwerkplaatsen ingericht rondom reeds bestaande casuïstiek overleggen (of de oprichting ervan). De aanleiding voor deze proeftuinen lag in de ervaring van de betrokken professionals dat er vaak casussen binnen komen waarvan het “niet helemaal duidelijk is waar ze ‘horen’.” Daarmee wordt bedoeld op inwoners met een participatievraag (zie voorbeelden in kader hiernaast). Zij melden zich met bepaalde vragen op gebied van participatie of werk. Voor bepaalde vragen is het duidelijk welke professional deze vraag het beste kan beantwoorden, en wie welke ondersteuning moet bieden. Maar bij sommige vragen (zeker daar waar er sprake is van meervoudige problematieken) is het soms lastiger vast te stellen wie de ondersteuning moet bieden en om te bepalen wie een dergelijke vraag ‘oppakt’. Voor deze vragen is het belangrijk dat er plek is waar deze casussen met meerdere professionals besproken kunnen worden.

Ook constateren professionals dat er bepaalde groepen mensen zijn waar nog geen passend aanbod / dienstverlening is om op in te spelen. Deze groep wordt volgens volgende de professionals ook steeds groter. Ter illustratie noemt een van de deelnemers vraagstukken van inwoners met een UWV uitkering waarbij op verschillende levensgebieden iets aan de hand kan zijn (bijvoorbeeld op het gebied van schulden, of zorgen in het gezin). Ze hebben ondersteuning nodig op het gebied van werk en melden zich ergens binnen het sociale domein. Het zijn mensen die een traject op het gebied van re-integratie nodig hebben, waarbij niet duidelijk is onder welke uitkeringsrelatie zij vallen en of er ondersteuningsmogelijkheden zijn (en zo ja, welke). Ze vallen “nergens onder”, hetgeen betekent dat er geen specifieke regelingen of afspraken zijn gemaakt om bepaalde vragen op te kunnen pakken waardoor het lastiger wordt ondersteuning te bieden. Vaak speelt het daarbij mee dat het voor de professionals lastig eenduidig is vast te stellen wat er nou aan de hand is. “Dan kom je er niet achter waarom het niet lukt om verder te komen met een inwoner.” Vaak maakt iemand wel gebruik van een bepaalde regeling. “Dat is iemand die wel in een hokje zit, maar er eigenlijk niet in past.” Dergelijke vragen kunnen door middel van casuïstiek bespreking opgepakt worden. De ambitie van de betrokken deelnemers is om deze besprekingen verder vorm te geven.



Andere ambities die geformuleerd werden door de deelnemers aan de ontwikkelwerkplaatsen waren: het breder trekken van de kennis over de verschillende organisaties heen (zodat de integrale aanpak ook bij alle betrokken professionals deel uitmaakt van de beoogde werkwijze). Dus niet alleen binnen het casusoverleg, maar ook de schil er om heen betrekken. Tot slot werden bij aanvang van het project ook belangrijke procesvragen naar voren, zoals: wie heeft in welke situaties de regie?

VOORBEELD CASUSSEN + VRAGEN BIJ CASUSOVERLEG

Voorbeeld 1: Een statushouder, die is geplaatst bij een bedrijf maar wil stoppen met werk omdat zijn vrouw zwanger is en het fysiek niet aan kan. Het gezin heeft geen sociaal netwerk. **Vraag:** Welke hulptroepen kunnen we inzetten zodat hij voor het werk/inkomen kan zorgen en z'n vrouw wordt ondersteund?

Voorbeeld 2: Een vraag van een man uit een gezin waarbij zijn vrouw fysiek beperkt is. Het sociaal team is daar al naartoe gestuurd om te vragen wat zij kunnen doen om deze man ondersteuning te bieden. Want de kinderen moeten naar school en hij moet werken. Dat houdt hij niet vol. **Vraag:** welke 'route' moeten we bewandelen: zetten we in op werk? Of op ondersteuning in het gezin?

In fase 1 van het project zijn de onderzoekers van het Kenniscentrum Sociale Innovatie en adviseurs van Movisie in de drie gemeenten met deze vraagstukken aan de slag gegaan. Hieruit zijn een aantal ontwikkelopgaven naar voren gekomen. Het analysekader (zie vorige hoofdstuk), bestaande uit de vier vensters, was daarbij leidend om deze opgaven te ontrafelen en te duiden. Aan de hand hiervan bespreken we in dit hoofdstuk dan ook de belangrijkste bevindingen.

DE INWONER CENTRAAL

Integraal werken gezien vanuit de burger typeren we als een aanpak die samenhangend is en aandacht heeft voor alle leefgebieden. Integraal werken gaat om een allesomvattende aanpak van de vraagstukken' (zie: analysekader bij deze rapportage). Daarbij gaat het er om aandacht te hebben voor de verschillende leefgebieden waarop een inwoner problemen kan hebben, zoals op het gebied van zingeving, wonen, financiën, sociale relaties, lichamelijke gezondheid, psychische gezondheid, werk en activiteiten. Ook gaat het er om dat de inwoner ook het gevoel heeft zelf 'in de regie' te zijn. Dat wil zeggen: de controle heeft over het eigen leven en de omgeving. In andere bewoordingen gaat het er om dat een inwoner niet het gevoel heeft slechts 'gehoor te geven' aan de eisen van een professional, maar dat hij of zij het gevoel heeft dat de professional er is om hem te ondersteunen op dat vlak waar de behoefte op dat moment het grootste is.

Professionals ondersteunen deze visie op integraal werken bezien vanuit het perspectief van inwoners. Tegelijkertijd geven zij aan lukt het in de praktijk nog niet om inwoners echt centraal te zetten. Zo geeft een van de deelnemers aan:

“We zeggen wel: we stellen de inwoner centraal, maar in feite doen we dat dus nog niet automatisch. Dat moeten we nog echt leren met elkaar.”

Daarbij speelt mee dat men vaak vanuit hun eigen opdracht redeneert. Als professional moet je je dan ook steeds blijven afvragen wat de klant zelf wil. Dát moet het vertrekpunt zijn, brengt een van de deelnemers naar voren. Op basis daarvan kan worden gekeken wie welke rol speelt in de ondersteuning van de inwoner. “We zijn misschien ook erg resultaatgericht en sterk zo vanuit onze eigen professie bezig. Een van de deelnemers vraagt zich af of de cliënt “überhaupt wel [snapt] waar het om gaat, hij kan waarschijnlijk door stress de consequenties van zijn handelen ook niet overzien.” Dit aspect refereert aan de mate waarin er sprake is van zelfregie bij de inwoner. Ook wordt in dit verband opgemerkt dat in de huidige ondersteuningstrajecten de inwoner vaak nog te vroeg wordt ‘losgelaten’. Bijvoorbeeld, wanneer iemand niet verschijnt op een afspraak met een klantmanager, dan wordt het traject direct stopgezet. Terwijl dat juist gevallen betreft waar er ‘meer’ aan de hand is.

Ervaringen inwoners

Het beeld dat professionals schetsen, dat het in de praktijk vaak nog niet lukt om de inwoner echt centraal te zetten, zien we ook terug in de interviews en gesprekken met inwoners die we in het kader van het project hebben opgetekend. Hun ervaringen brengen een aantal zaken aan het licht. Deze ervaringen hebben enerzijds te maken met de uitdaging die professionals onderkennen om in de ondersteuning aan te sluiten bij de verschillende leefgebieden waarop mensen problemen kunnen ervaren. Anderzijds laten de ervaringen zien dat verschillende instanties in de ogen van inwoners nog vaak langs elkaar heen werken.

Om te beginnen zien we in de gesprekken met inwoners de grote complexiteit van de persoonlijke situatie waarin deze mensen zich begeven bevestigd. We zien daarbij aan de ene kant een grote afhankelijkheid van mensen op het gebied van zorg. Tegelijkertijd wordt er ook op het gebied van werk en inkomen van deze mensen gevraagd om ‘mee te doen’. Niet iedereen is daar echter toe in staat, of ervaart na jaren van chronische gezondheidsklachten de motivatie om stappen te zetten op het gebied van werk.

Wat opvalt is dat een aanzienlijk deel van de respondenten het gesprek aangrijpt om hun onvrede te uiten over hun huidige persoonlijke situatie. Veel van hen hebben dan ook al langere tijd ondersteuning van verschillende professionals van verschillende organisaties. Een signaal dat ze afgeven is dat het zij zich door deze instanties niet gehoord voelen. Dat speelt onder meer bij een aantal respondenten die al langere tijd met proble-



men kampen op verschillende leefgebieden. Sommigen van hen zijn naar eigen zeggen volledig afgekeurd. Het vrijwilligerswerk dat ze doen geeft hen niet altijd voldoening. Zo stelt een van de respondenten:

“Ze dwingen mij om iets te doen voor de maatschappij om een uitkering te krijgen. Als ik echt vrijwilligerswerk moet doen dan kom ik helemaal niet.”

Ervaringen met instanties worden als “ontmoedigend” of “contraproductief” getypeerd. Mensen geven aan zich onvoldoende gesteund te voelen bij het zoeken van werk. Ook geeft een inwoner aan dat ze zich onder druk gezet voelde om werk te accepteren dat in de ogen van de inwoner niet bij haar ervaringen en kwalificaties paste. Verhalen als deze illustreren dat mensen zich als ‘cijfers’ in plaats van mensen behandeld voelen. Er wordt geen rekening gehouden met zaken als werkgeluk of het vinden werk dat bij je past zodat je het ook op de lange termijn uit blijft voeren. De nadruk ligt er, in de ogen van deze mensen op hen zo snel mogelijk uit de bijstand te halen, ongeacht je persoonlijke affiniteit bij een bepaalde baan. Ook geeft een aantal inwoners aan dat ze afstemming missen tussen professionals en instanties om hier meer duidelijkheid in te verschaffen. Zo stelt een van de respondenten:

“Er zijn ook 100 verschillende partijen waar ik mee te maken heb gehad en ik heb het idee dat geen van hun ook maar een beetje contact met elkaar heeft. Ik kan ook echt gek worden van alle hulpverlening.”

Ook anderen benoemen dit punt. Verschillende respondenten benoemen dat ze het vervelend vinden om steeds opnieuw hun verhaal te moeten houden bij verschillende professionals. Een van hen geeft aan: “Als ik elke keer dan hetzelfde verhaal moet doen word ik kwaad. Ze luisteren echt niet naar wat ik zeg.”

De frustratie richt zich overigens niet alleen op de inkomen verstreckende instanties zoals het UWV of de sociale dienst. Ook aan het adres van maatschappelijke organisaties worden suggesties aangedragen om hen passender te kunnen ondersteunen. Zo vindt een van de respondenten dat de maatschappelijk werker meer voor zijn gezin moet opkomen. “Ik mis dat vertrouwen.” Een andere respondent geeft aan dat hij één op één met het maatschappelijk werk een goede verstandhouding heeft. Maar wanneer de regionale sociale dienst erbij betrokken wordt, wordt daar in zijn ogen te weinig ‘tegengas’ in gegeven.

Naast de teleurstelling en frustratie over de ondersteuning die mensen hebben gekregen zijn er ook positieve geluiden en benoemen de respondenten verschillende ingrediënten voor passende integrale ondersteuning. Zij benoemen onder meer het belang van:

- Een goede samenwerkingsrelatie met de professional;

- Stap voor stap zoeken naar (deel)oplossingen, rekening houdend met zaken die voorliggend opgelost moeten worden. Zoals een woning of opvang voor kinderen;
- Persoonlijke aandacht
- De gelegenheid om samen met het sociaal team en werk en inkomen om tafel te gaan.

Confronterend

De uitkomsten uit de gesprekken met inwoners zijn aan de betrokkenen in de ontwikkel-werkplaatsen voorgelegd. Deze terugkoppeling was voor professionals confronterend. Tegelijkertijd erkennen de professionals dat het 'wantrouwen' dat uit de interviews naar voren komt vraagt om een herziening van de wijze waarop professionals en instanties met elkaar samenwerken. Een van de professionals merkt op: "Het is wel het gevoel van iemand. Daar kunnen wij wel van alles van vinden, maar daar moeten we wel wat mee."

In de tweede fase van het project zijn de aanpakken in de drie gemeenten daarom op verschillende aspecten aangescherpt en bekrachtigd of is er gekozen voor geheel nieuwe samenwerkingsvormen. In het volgende hoofdstuk 'bevindingen fase 2' komen we hier op terug.

KNELPUNTEN

In deze paragraaf kijken we naar 'integraal werken' vanuit de overige drie vensters. We lichten de belangrijkste bevindingen van de eerste fase van het project toe aan de hand van knelpunten vanuit het perspectief van de professional, organisatie en beleid/bestuur. Een uitgebreide weergave hiervan staat beschreven in de tussenevaluatie.

PROFESSIONAL PERSPECTIEF

Vershil in visie op participatie

- Professionals betrokken in de samenwerkingsverbanden hebben een verschillende 'visie op participatie'.
- Dit heeft onder andere tot gevolg dat professionals van mening verschillen over wat de beste route is om iemand te activeren. Er is daarbij, ingegeven door verschillende professionele achtergrond, organisatiecultuur en uit te voeren wet- en regelgeving, sprake van verschillende morele invalshoeken (zie (ter illustratie onderstaand kader).
- Er is sprake van verschillende zienswijzen over het 'normatief handelen' van professionals en verschil in methodische inzichten en kennis ten aanzien van 'wat werkt'.
- Ook persoonlijke affiniteit speelt een rol: "Wij zijn van werk" of: "Ik heb geen affiniteit met hulpverlening", werd in dit kader onder meer naar voren gebracht.

"Je ziet dat het sociaal team en W&I een ander taal spreken."



VOORBEELD CASUS: VERSCHIL IN VISIE

Deze casus betreft een man, alleenstaand, 40 jaar oud. Hij is drugsgebruiker (geweest) en daardoor mentaal beschadigd. Ook is er in het verleden sprake geweest van geweldsincidenten in de huiselijke sfeer. De inwoner kwam in beeld na een heronderzoek. Uit een onderzoek naar zijn motivatie bleek sterk dat hij koerierswerk wil doen. Daarvoor heeft hij echter wel een rijbewijs nodig. Tijdens het casusoverleg worden de mogelijkheden die de aanwezigen aan tafel (onder andere het sociaal team, W&I en UWV) deze meneer kunnen bieden besproken. Zo worden verschillende opties benoemd waarmee de meneer mogelijk via werk geactiveerd zou kunnen worden. Ook het investeren in een rijbewijs wordt als optie genoemd maar daar kleeft een groot financieel risico aan. Bovendien is het de vraag of hij met een rijbewijs wel duurzaam aan de slag kan, want vooralsnog lijkt alleen werk in een 'geïsoleerde omgeving' voor deze meneer haalbaar: hij kan autoriteit 'boven zich' moeilijk verdagen. Vanuit het perspectief van de zorg wordt ingebracht dat een sociaal-psychische behandeling altijd 'voorliggend' zou moeten voordat je een traject in gaat. Anders krijg je geen zicht op wat de beperkingen van iemand zijn. Het is vanuit dit perspectief bezien van belang om eerst te verklaren waar de agressie van een inwoner vandaan komt om vast te stellen of het noodzakelijk is om eerst de agressie te behandelen voor de inwoner aan het werk gaat. Eerst moet hij in staat zijn agressie te beteugelen, voordat hij aan de slag kan gaan.

Uitwisseling kennis en expertise

- Professionals onderstrepen dat het belangrijk is dat je als professionals van elkaars expertise weet hebt, en dat je begrijpt vanuit welke invalshoek de verschillende professionals naar een hulpvraag kijken.
- Ze benadrukken dat het zaak is om meer informatie te delen met elkaar en te bespreken.
- Werk en inkomen blijft een thema dat voor veel sociaal team medewerkers nog onbekend terrein is. Zo geeft een van de deelnemers aan: "het sociaal team snapt soms absoluut niet waarom iets volgens W&I niet kan."
- Er is behoefte om een kijkje in elkaars keuken te nemen: "zodat we van elkaar weten wat we doen. Dan weet je elkaar makkelijker te vinden."
- Niet alleen tussen professionals onderling, maar ook als professional richting de inwoner is het adequaat overbrengen van kennis en expertise van belang, zodat hij of zij weet wat er van wie verwacht wordt.
- Het belang van goede gesprekstechnieken is daarom veelvuldig aan de orde gesteld.

"Het is voor mij – als burger – al lastig om te weten wat je bij Wmo kunt 'halen'. Dus voor mijn klanten moet het al helemaal ingewikkeld zijn."

Gezamenlijke aanpak

- Naast het onderling uitwisselen van kennis en expertise is het van belang om deze kennis en expertise met elkaar te verbinden, zodat er tot een gezamenlijke aanpak ontstaat. Zo formuleert een van de deelnemers: “Je moet met elkaar doelafspraken hebben, om op individueel niveau beslissingen te kunnen nemen.”

ORGANISATIEPERSPECTIEF

Samenwerking

- Het belang van een goede samenwerking wordt in de ontwikkelwerkplaatsen onderstreept.
- Als we in dit verband kijken naar de intensiteit van de samenwerking, dan lijkt er sprake te zijn van een vorm van samenwerking waarbij de verschillende partijen vanuit hun eigen ‘opdracht’ of ‘koker’ hun werkzaamheden uitvoeren.
- Er wordt vooral onderling advies gegeven en informatie gegeven, maar deze input wordt vervolgens binnen de eigen organisatie uitgezet.
- Er is geen duidelijke afstemming over opvolging en het uiteindelijke doel.
- Er is in de meeste gevallen nog geen sprake een coördinator of leider die hiervoor de verantwoordelijkheid draagt.

“Het gaat erom om dat we vanuit de verschillende organisaties elkaar kunnen vinden. We hebben elkaar nodig. We moeten kennis met elkaar delen. Kennis die je één op één niet met elkaar deelt.”

Procesinrichting

- Er is behoefte aan duidelijke procesafspraken over hoe of waar een casus binnen komt en het maken van afspraken ten opzichte van de opvolging en monitoring van de verschillende casussen. Voor een illustratie hiervan, zie onderstaand kader:

“Door monitoring kun je trends en ontwikkelingen in het sociale domein beter signaleren. Ook kun je laten zien hoe vraagstukken worden opgepakt.”



VOORBEELD CASUS: GOEDE PROCESINRICHTING

Deze casus betreft een situatie van een inwoner die recentelijk is ontslagen. Het beperkte verstandelijke vermogen heeft daarbij vermoedelijk een rol gespeeld. Deze vraag komt via sociaal team binnen. Uit het intakegesprek komt dat de klant een WW uitkering heeft en daarmee een sollicitatieverplichting. De klant wordt door het UWV 'achter de broek gezeten' om te zorgen dat er gesolliciteerd wordt. Echter, omdat de klant beperkte verstandelijke vermogens heeft, wordt de situatie van deze klant in het casusoverleg besproken. Er wordt gekeken of de sollicitatie verplichting mogelijk tijdelijk gestopt kan worden. De reguliere dienstverlening van het UWV in geval van een WW uitkering is niet afgestemd op deze doelgroep. Afsproken wordt dat het UWV nagaat of er bij deze casus een UWV arbeidsdeskundige betrokken kan worden met expertise op dit vlak. Vervolgens heeft het UWV een Werkfit traject ingezet bij een voormalig SW-bedrijf. In overleg met de opdrachtnemer van Werkfit, W&I, de gemeente en UWV is een advies beschut werk aangevraagd. Het sociaal team bleef gedurende deze periode aanspreekpunt voor de inwoner. Inmiddels werkt de inwoner op een nieuwe beschutte werkplek. Terugkijkend op deze casus geeft een van de betrokkenen aan dat dit 'succes' alleen door goed samen te werken gerealiseerd is. "Was er niet samengewerkt dan was deze persoon tussen wal en schip gevallen."

Regie

- Er is behoefte aan duidelijke afspraken rond regie: "Wie houdt overzicht, zorgt voor afstemming en is eerste contactpersoon voor cliënt/gezin?"
- Ook wordt duidelijk dat wat regie eigenlijk precies inhoudt niet helder is. Betrokkenen geven aan dat het in elk geval gaat om het maken van een plan, en daaraan gekoppeld een taakverdeling (wie pakt wat op). Deel van de taak is het zicht houden op wat er op de verschillende leefgebieden van een inwoner gebeurt, het prioriteren van waar de behoeften liggen (wat moet als eerste opgepakt worden).
- Opgemerkt wordt in dit verband dat er nog weinig zicht is in de hoeveelheid tijd dat dit kost.
- Er is in dit verband ook discussie over de samenwerking tussen betrokken partijen op organisatieniveau. Het probleem als zodanig wordt niet overal op beleids- of management niveau herkend en het vraagstuk lijkt vooruitgeschoven te worden. "Er moet bereidwilligheid zijn om met elkaar [op managementniveau] om tafel te gaan."

"Door monitoring kun je trends en ontwikkelingen in het sociale domein beter signaleren. Ook kun je laten zien hoe vraagstukken worden opgepakt."

Organisatievorm

- De precieze organisatievorm of de inrichting van het integrale casusoverleg verschilt per gemeente.
- Ook zijn er verschillende 'ingangen' waarbij vragen die in het casusoverleg besproken kunnen worden binnen kunnen komen.
- Een thema dat in dit kader naar voren wordt gebracht is het belang van een goede infrastructuur en distributie om juist bij die casussen waar men vanuit één professioneel perspectief niet uitkomt, om dáár door middel van een integraal casusoverleg de juiste expertise bij te kunnen betrekken.
- Een aandachtspunt, gerelateerd aan de organisatie en organisatievorm van het samenwerkingsverband is de capaciteit - en daarmee ook de hoeveelheid beschikbare financiële middelen - om de beoogde aanpak ook uit te kunnen voeren

"Je voelt op je klompen aan wat er moet gebeuren, namelijk: die man moet intensief begeleid worden, op meerdere vlakken. Maar we lopen er steeds tegenaan: we hebben die tijd niet. Dat is er niet."

PERSPECTIEF VAN BELEID/BESTUUR

Beleidsambities versus realiteit in uitvoering

- Deelnemers geven aan dat er vaak nog een modus gezocht moet worden om de ambities op bestuurlijk / beleidsniveau en in de uitvoering – die op papier vaak goed op elkaar aansluiten – ook in de praktijk tot uiting kunnen komen.
- (Vermeende) botsende belangen tussen de betreffende betrokken organisaties (bijvoorbeeld het sociaal team en de sociale dienst of het UWV) spelen daarbij een rol.
- De discussie tijdens de bijeenkomsten laat zien dat de ambities op beleids-bestuurlijk niveau en die in de uitvoering niet altijd op elkaar aansluiten.

Dat gaat twee kanten op: zowel vanuit beleid, waar een 'ideaalbeeld' wordt gepresenteerd (zie kader hieronder), maar waar in de praktijk allerlei haken en ogen aan zitten. Maar ook andersom: professionals kunnen onderling veel oplossen, maar merken dat echte verandering pas kan, als er op beleidsniveau een andere koers gevaren gaat worden.

"Er worden [op beleidsniveau] dingen bedacht, maar je moet het wel kunnen uitvoeren."



Hoe staat 'integraal werken' beschreven in strategische beleidsnota's?

Als we kijken naar de terminologie in verschillende strategische beleidsnotities (van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten) dan lijkt 'integraal' werk een centraal thema te zijn. Met deze, en daar aan verwante begrippen zoals 'inclusief' werken, 'eigen regie' (of 'eigen kracht') bij de inwoner of 'ontschotten' typeren gemeenten in diverse beleidsnota's de koers waarop men in het sociale domein wil gaan varen. De termen verwijzen naar:

- het bieden van 'maatwerk' (lokaal) in plaats van standaardoplossingen vanuit het Rijk;
- 'vraaggerichte' aanpakken, in plaats van een aanbod gerichte aanpak, bedoeld om inwoners zo goed als mogelijk naar vermogen te laten 'meedoen' in de samenleving;
- En, toegespitst op het terrein van werk en inkomen, betekent dit ook dat er bij de ondersteuning niet alleen gefocust hoeft te worden op betaald werk, maar dat ook op onbetaald (vrijwilligers)werk, opleiding of stages.

Om dit alles vorm te geven zijn gemeenten bereid om een aantal 'fundamentele' keuzes te maken, zo laten enkele uitgangspunten die in de nota's beschreven staan zien. De notities stellen bijvoorbeeld:

- Inclusief werken vormt 'de basis voor beleidsvoornemens' waarbij 'inwoners [zelf] bepalen (eigen regie).
- De ondersteuningsbehoefte van de inwoner is leidend, binnen de (wettelijke) mogelijkheden. 'Budget, processen, wettelijke regelingen en organisaties zijn dat niet'.
- Het gaat om de inwoner, en wat hij of zij 'nodig heeft'.

Eventuele discussie bij 'grensgevallen', waarbij het bijvoorbeeld niet direct duidelijk is wat nu precies de benodigde ondersteuning voor een inwoner is, mag 'niet leiden tot uitstel of afstel' daarvan. Uitgangspunt is om op 'creatieve en innovatieve' wijzen naar oplossingen te zoeken. De wettelijke regimes mogen daarbij geen belemmering vormen.

De notities onderschrijven dat deze koers een aantal veranderingen met zich mee brengt. Zo gaat de 'fundamenteel andere aanpak' die nodig is om mensen te betrekken die momenteel nog buiten het systeem vallen te realiseren gepaard met 'hogere kosten.' En is het noodzakelijk dat betrokken professionals zich kunnen 'ontwikkelen' door middel van bijvoorbeeld intervisie met andere samenwerkingspartners. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat regionale uitvoeringsorganisaties meer gaan samenwerken met sociale teams. Voor inwoners met multiproblematiek en/of problematieken op meerdere domeinen kan zodoende worden gewerkt vanuit de '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur' – aanpak.

Verschillen in wet- en regelgeving

- Verschillen in wet- en regelgeving, tussen bijvoorbeeld de Wmo en de Participatiewet kunnen in de praktijk schuren. Dat creëert een spanningsveld.
- Uiteenlopende wet- en regelgeving brengt voor de professionals andere taken en verantwoordelijkheden met zich mee. Ze weten onderling niet altijd goed hoe zij hier mee om moeten gaan, welke ‘professionele ruimte’ ze hebben om binnen het wetgevend kader passende ondersteuning te bieden.
- Het is een taak van de gemeente, zo wordt naar voren gebracht, om het wetgevend kader naar een heldere, eenduidige opdracht voor de uitvoerende professionals te vertalen.

“Als gemeente moeten we de cultuur helpen veranderen, zodat professionals de ruimte voelen en die durven te nemen.”

Rol van regionale en landelijke partijen

- De gemeenten in dit onderzoek hebben werk en inkomen regionaal georganiseerd via een gemeenschappelijke regeling. Daarnaast werken ze samen met het UWV dat landelijk georganiseerd is. Zorg en welzijn (in de vorm van sociale teams) zijn wel lokaal georganiseerd.
- We zien als gevolg hiervan een spanningsveld tussen enerzijds de wens van gemeenten om een integrale aanpak lokaal vorm en inhoud te geven en anderzijds de bestaande samenwerking op regionaal niveau.

Financieringsbelangen

- Het laatste punt dat in de ontwikkelwerkplaatsen regelmatig ter discussie werd gebracht hangt samen met de betrokkenheid van specifieke aanbieders op het gebied van zorg en welzijn in het huidige sociale domein.
- Enerzijds onderschrijven de betrokkenen dat vrijwilligerswerk of dagbesteding via deze instellingen een goede ‘opstap’ kan zijn om via dergelijke trajecten aan het werk te komen.
- Tegelijkertijd, zo naar voren gebracht, schuilt hierin ook een ‘perverse prikkel’: instellingen worden immers betaald per indicatiestelling. Hierdoor kunnen zij geneigd zijn hun deelnemers bijvoorbeeld een dagbestedingstraject te behouden in plaats van proactief naar andere participatiemogelijkheden te kijken.
- Het is belangrijk dat deze instellingen het financiële belang voor de instelling scheiden van het belang voor de inwoner.

“Het is van belang niet te redeneren vanuit indicaties, maar vanuit ‘wat nodig is’ en de ontwikkelmogelijkheden die iemand heeft.”



CONCLUSIES FASE 1

De eerste conclusie op basis van de eerste fase van het project is dat de ambities zoals op bestuurlijk niveau geformuleerd zijn, in de praktijk nog niet als zodanig tot uitvoering worden gebracht. Er is in de praktijk, ondanks ambities van gemeenten, van een 'ontschot' sociaal domein maar beperkt sprake. Ook is het voor professionals, door regelingen of opdrachten die zij vanuit hun organisatie meekrijgen, lang niet altijd mogelijk om het maatwerk te leveren dat ze willen. In de praktijk blijkt er nog vaak sprake te zijn van 'grensgevallen' waarbij de professionals er niet meteen uitkomen wat de meest passende ondersteuning is voor de inwoner. Veelal spelen de wettelijke regimes volgens de uitvoerende professionals daarbij een belemmerende rol. We zien aan het eind van fase 1 dat professionals zelf een duidelijk beeld hebben van hoe zij integraal zouden kunnen samenwerken. Ook bestuurders hebben integraal werken op papier (in beleidsdocumenten en strategische nota's) mooi uitgetekend, maar in de concrete opdracht richting de instituten/organisaties is dat nog niet uitgewerkt.

Een tweede conclusie is dat het integraal werken in de praktijk van een professional veel vraagt. De complexiteit ervan dient niet te worden onderschat. Vandaar dat ook de vensters 'organisatie' en 'beleid/bestuur' erg belangrijk zijn om het integraal werken gezamenlijk vorm en inhoud te geven. Het is niet iets dat een gemeente aan professionals in de uitvoering over kan laten.

Een derde conclusie is dat de manier van samenwerking (bijvoorbeeld het sociaal team en werk & inkomen) nog niet optimaal past bij de beoogde doelen. Als we kijken naar de in het theoretisch kader gepresenteerde typologie van interprofessionele samenwerking en de intensiteit van de samenwerking (zie: analytisch kader) dan zien we dat samenwerking verschillende vormen kan aannemen. Als we de vorm van samenwerking binnen de betrokken ontwikkelwerkplaatsen nader beschouwen, dan is de intensiteit van de samenwerking in de meeste gevallen ook nog betrekkelijk laag. De samenwerkingsvorm die we in het onderzoek ten einde van fase 1 zien lijkt het meest op het 'consultatief model' waarbij professionals elkaar onderling adviseren, of het 'collaboratief model' waarbij autonoom werkende professionals elkaars informatie delen. De meer intensieve vormen van samenwerking die de typologie onderscheidt, zien we niet terug.

Het gegeven dat de intensiteit van de samenwerking in de praktijk laag is, verklaart mogelijk ook waarom de procesinrichting in de meeste samenwerkingsverbanden nog een aandachtspunt is. Dit zien we onder meer in de beperkte mate waarin casussen door de tijd gevolgd worden (monitoren) en het case management of casusregie dat men in alle bestudeerde samenwerkingsverbanden nog als ontwikkelpunt op de agenda heeft staan. Afspraken rondom de samenwerking moeten dan ook op managementniveau nog worden aangescherpt.



Kortom, de ambities die door gemeenten geformuleerd worden hebben vergen na fase 1 een concretiseringslag. Dat vraagt onder meer een goede organisatie (vaststellen van doelen op management/beleidsniveau, het vastleggen van samenwerkingsafspraken en –vormen, de inrichting van werkprocessen) en het vertalen van de visie en uitgangspunten voor integraal werk naar de uitvoerende professionals in de praktijk.



5. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN FASE 2:

Oplossingen en nieuwe integrale werkwijzen

INLEIDING

Gedurende het eerste jaar van dit project (tot en met de zomer 2019) hebben we in de ontwikkelwerkplaatsen in kaart gebracht hoe de drie gemeenten het integraal werk vorm en inhoud gaven. Daartoe hanteerden we 'vier vensters' van waaruit we het integraal werken bestudeerden. Dit waren de vensters: 'de inwoner', 'professional', 'organisatie' en 'bestuur en beleid'. We hebben aan het eind van deze fase geconcludeerd dat om een integrale aanpak van de grond te krijgen een goede samenwerking en samenspel tussen deze gremia noodzakelijk is (in onderzoek van Movisie en Divosa als congruentie getypeerd (Verweij, De Groot, Van Houten, Haggenburg-Mohammed, 2017)). We benadrukten dat niet alleen 'horizontale' samenwerking van belang is, waarmee we de samenwerking en inhoudelijke werkwijze bedoelen tussen uitvoerende professionals met verschillende achtergronden (sociale teams, sociale dienst, UWV etc.). Ook 'verticale' samenwerking is voor een gedegen integrale aanpak van belang. Hieronder verstaan we de samenwerking tussen professionals en hun leidinggevenden / managers die onder meer de verantwoordelijkheid hebben voor een passende organisatie(vorm) om de integrale aanpak gestalte te geven, maar daarvoor input van professionals nodig hebben. En ook de afstemming met een 'echelon' daarboven, met beleidsmakers en bestuurders, zien we als een belangrijk onderdeel van de verticale dimensie om het integraal werken vorm te geven. Denk in dit verband aan het belang van een goede vertaalslag van strategische nota's waarin beleidsmakers en bestuurders het ideaal van een 'ontschot' sociaal domein uitdragen, naar de werkvloer. Met deze bevindingen na de eerste fase van project zijn de ontwikkelwerkplaatsen gericht aan de slag gegaan. Uiteraard, dit alles om hiermee de inwoner in de aanpak centraal te stellen, te 'doen wat nodig is' waarvan het belang door alle betrokkenen wordt onderschreven. De wijze waarop hier invulling aan is gegeven werken we in dit hoofdstuk nader uit.

ONTWIKKELINGEN FASE 2

Aan het einde van fase 1 concludeerden we dat dat het samenspel tussen deze verschillende lagen nog onvoldoende was uitgekristalliseerd. Er was behoefte aan betere samenwerking en samenspel hiertussen. Fase 2 van ons project was er daarom grotendeels op gericht dit samenspel te verbeteren. Concrete opdrachten en afspraken (bijvoorbeeld over taakverdeling, uren of regie) van beleidsmakers richting managers,

en managers naar uitvoerende professionals is daarbij van belang. Aan het eind van fase 1 hebben we per gemeente een aantal 'ontwikkelopgaven' geformuleerd (zie bijlage 2) waarmee de gemeenten gericht aan de slag konden. Deze ontwikkelopgaven zijn in samenspraak met de betreffende gemeenten tot stand gekomen of pasten in keuzes die de gemeente zelf al maakte.

Als we kijken naar de ontwikkelingen in de tweede fase van het onderzoek dan zien we dat de gemeenten twee verschillende ontwikkelpaden hebben bewandeld. Het eerste pad bestond uit het bekrachtigen van reeds bestaande aanpakken. De focus lag hierbij op het formaliseren van plannen, actualiseren van werkafspraken, afspraken bestendigen of werkprocessen uitwerken. Het tweede pad was gericht op het ontwikkelen van een geheel nieuwe aanpak en het betrekken van benodigde partijen daarbij. In beide paden zagen we daarnaast ook de nadruk op het continu bijstellen van de aanpak en was ook het beïnvloeden en communiceren over de aanpak een terugkerend thema.

Focus in de drie ontwikkelwerkplaatsen in fase 2

Wijk bij Duurstede

Wijk bij Duurstede heeft er voor gekozen om het brede casusoverleg ('De Participatietafel') dat al langere tijd bestond, verder te formaliseren. Ingezet werd op het uitwerken van werkprocessen en het expliciteren van verschillende 'vormen van regie' en deze in het werkproces te kunnen nemen. Daarnaast werd in Wijk bij Duurstede ingezet op het betrekken van beleidsmakers om het commitment voor het voortbestaan van Participatietafel structureel te borgen. Hierbij ging het erom dat de betrokken organisaties (gemeente, de welzijnsstichting en regionale sociale dienst) zich achter de visie en doelstelling van de participatietafel scharen.

Houten

Gemeente Houten heeft ingezet op een gezamenlijke intake met het sociaal team en een werkcoach van de regionale sociale dienst. Hiertoe is een pilot gestart, genaamd 'Op Koers' gericht op inwoners die langere tijd problemen ervaren op verschillende leefgebieden. Met de werkwijze willen de betrokkenen de participatie van deze inwoners bevorderen. Indien nodig is het mogelijk om bij de intake ook andere partijen te betrekken (zoals de woningcorporatie, welzijnsorganisaties, GGZ of het UWV). Ook is in deze gemeente ingezet op het 'intensief monitoren' van de ingebrachte casuïstiek. Hiermee doelen we op het volgen van de voortgang van een casus waarbij verschillende partijen betrokken blijven. Doel was enerzijds te komen tot één aanspreekpunt (duidelijke toegang) zodat een inwoner slechts één keer zijn of haar verhaal hoeft te vertellen en anderzijds om in het traject daarna meer gezamenlijk op te trekken en te blijven afstemmen.



Woerden

In Woerden is eveneens gekozen voor een driehoeksgesprek (met het sociaal team, regionale dienst en inwoner) bij de start van een ondersteuningstraject. In Woerden is hiertoe de pilot 'Ferm Wijzer' gestart. Hiermee beoogde de gemeente te komen tot betere afstemming tussen het sociaal team en de sociale dienst. Het was de veronderstelling aldaar dat de aanpak er aan bijdraagt dat de participatiemogelijkheden van inwoners eerder benut worden.

De opbrengsten van de activiteiten in deze drie gemeenten beschrijven we in dit hoofdstuk. Een uitwerking van de aanpak is beschreven in drie aparte analyses op gemeenteniveau. Deze vindt u [hier](#).

DE VIER VENSTERS

Zoals ook in de eerste fase het geval was biedt het analysekader bestaande uit de vier vensters ons houvast om de bevindingen te kunnen duiden. Vanuit deze vier perspectieven beschouwen we de resultaten.

INWONER

Waar we aan het einde van fase 1 vaststelden dat het in de praktijk vaak lastig is om de inwoner echt 'centraal' te stellen in de aanpak, zien we dat in fase 2 hier meer op is ingezet. Met name in de gemeenten waar werd geëxperimenteerd met een gezamenlijke intake / driehoeksgesprek is de meerwaarde hiervan voor de inwoner zichtbaar. Om te beginnen omdat het zorgt voor een duidelijk aanspreekpunt voor de inwoner. Daarnaast zien we dat de professionals hun eigen professionele achtergrond wat meer loslaten.

Minder hokjes

Waar bij de start van het project nog gesproken werd over onduidelijkheid over 'hokjes' waarin een inwoner met diens vraag terecht zou kunnen is dit bij deze initiatieven veel meer losgelaten. Op deze wijze konden de betrokkenen professionals de complexiteit van de vraagstukken waar inwoners zich mee geconfronteerd zien beter begrijpen. In Houten, waar bij het experiment 'Op Koers' - naast de gezamenlijke intake - ook sterk inzetten op intensieve samenwerking daarna, zijn de betrokken professionals er op gericht om ook na de intake ondersteuning te blijven bieden. Elke twee weken komen zij, met de inwoner erbij, bij elkaar. Samen 'ontrafelen' ze het probleem van de inwoner. Aandachtspunten die we eerder benadrukten, zoals het belang van een 'allesomvattende' benadering, oog hebben voor de 'vraag achter de vraag' die een inwoner stelt en de focus op 'praktische ondersteuning' zien we in deze aanpak terug. Wat hierbij opvalt is dat ondanks dat in deze aanpakken de samenwerking tussen 'zorg en welzijn' en 'werk en inkomen'

centraal staat, het accent bij deze aanpakken niet (alleen) bij toeleiden naar werk ligt. Er wordt weliswaar snel een uitkering geregeld als dat nodig is, maar daarna kijken de professionals vooral naar vraagstukken op andere leefgebieden, die vaak eerder opgelost moeten worden. Denk aan het organiseren van een woning, het zoeken naar oplossingen voor de thuissituatie, gezondheid of het welbevinden. Werk wordt bij deze initiatieven eerder gezien als 'sluitstuk'.

Het hele verhaal

De aanpakken in dit project, waarbij professionals gezamenlijk in gesprek gaan met inwoners, bieden zodoende een antwoord op de problemen zoals inwoners deze in het kader van ons project schetsten in hun verhalen (zie vorige hoofdstuk 'bevindingen fase 1'). Deze aanpakken sluiten volgens professionals aan bij de problemen die op dat moment belangrijk zijn voor de betreffende inwoner. Het geeft hen daarmee ook meer 'regie' over de ondersteuning die ze krijgen. Ter illustratie geeft een deelnemer aan de aanpak 'Op Koers' in Houten aan onder andere de "wederzijdse open communicatie" te waarderen: "Zonder te vermoeden of denken dat ik misschien wel fraudeer, en zonder mij te willen doorlichten met honderdtal vragen." Ook waardeerde hij dat de professionals zagen en begrepen dat hij er zelf niet uitkwam. "Ze hielpen me met de administratieve kant." Hij voelde zich door de aanpak gesteund omdat hij "weet dat [hij] een beroep kan doen op deze mensen. Alleen die gedachte is al genoeg om zeer ondersteunend te zijn." Voor hem is het "menselijk perspectief" in de ondersteuning weer terug.

PROFESSIONAL

Vanuit het venster van de professionals hebben we gekeken naar de afstemming tussen professionals onderling en de mate waarin zij zicht hebben op en gebruik maken van elkaars expertise. Ook besteedden we aandacht aan de 'visie op participatie' van de verschillende betrokkenen (hieronder verstaan we onder meer de 'route' die verschillende professionals bewandelen om een inwoner te ondersteunen in hun weg naar participatie). Vragen die in het begin van het project werden gesteld waren: zet je in de ondersteuning direct in op werk? Of kijk je eerst naar psychosociale factoren die een inwoner mogelijk belemmeren bij het vinden van werk of zetten van stappen in die richting. Wat is de beste volgorde? In fase 1 concludeerden we dat professionele achtergrond, opleiding en de 'cultuur' van de instantie waar vanuit men werkt hierop van invloed is.

Geest van de wet

Een belangrijke bevinding van de tweede fase van het project is dat de gezamenlijke intake en driehoeksgesprekken ertoe leidt dat professionals de vragen van de inwoner veel meer centraal zetten. Het lukt het hierdoor beter om 'breed' en 'integraal' naar de vragen van inwoners te kijken. Bovendien 'verschuil' ze zich niet langer achter de hun taak als wijkteam professional of consultant werk en inkomen. Waar we in fase 1 zagen dat professionals geneigd zijn naar de 'letter van de wet' die zij moeten uitvoeren te kijken, laten



diezelfde professionals bij de gezamenlijke intakes en driehoeksgesprekken dat meer los. Het lukt hen dan om veel meer naar de 'geest' van verschillende wetten tezamen te kijken. De gezamenlijk intakes en het intensief gezamenlijk volgen van casuïstiek draagt bij aan betere afstemming tussen professionals en biedt ruimte om gebruik te maken van elkaars expertise.

Eén gezin één plan

Niet alle gemeenten in ons project hebben gekozen (dan wel de mogelijkheid gehad) om gezamenlijke intakes uit te voeren. Toch werd overal de noodzaak gevoeld om zoveel als mogelijk samen op te trekken. Het voorkomt bijvoorbeeld dat een inwoner "uit beeld" verdwijnt. Ook het gevoel van professionals dat sommige inwoners zich een 'slachtofferrol' aanmeten richting het sociale team kan door intensiever samen op te trekken voorkomen worden. Volgens professionals van werk en inkomen proberen sommige inwoners zo bijvoorbeeld een sollicitatieverplichting te omzeilen. Door in zulke gevallen bij een professional van het sociaal team met andere kennis en expertise (en vaak een andere professionele werkrelatie met de inwoner) te kunnen checken of je vermoeden klopt kunnen zij inwoners veel beter begrijpen. De behoefte aan een 'één gezin één plan' aanpak wordt dan ook overal onderschreven maar in de praktijk is het niet altijd mogelijk om dit te realiseren. In de gemeenten waar gewerkt is met een gezamenlijke intake zien we het maken van één plan dat het individu overstijgt overigens wel terug. We zien dan ook dat het wel of niet werken vanuit de één gezin één plan aanpak afhangt van keuzes van de managers, beleidsmakers of bestuurders. Zij dienen deze aanpak voor professionals mogelijk te maken. We komen hier in de volgende paragraaf (organisatie) op terug.

Deskundigheidsbevordering

Hoe dan ook blijft het voor professionals belangrijk om na te gaan wat zij zelf binnen hun vermogen kunnen doen om een inwoner passende ondersteuning te bieden. Wat we in het project hebben gezien is dat veel professionals geneigd zijn naar het 'systeem' te wijzen als oorzaak voor het gebrek aan samenhang in de ondersteuning. Opvallend daarbij is dat zij zichzelf niet als representant daarvan beschouwen. Toch is het van belang dat ook professionals kijken naar wat zij zelf wél kunnen doen. In de ogen van inwoners begint dit met de manier van bejegening en goed luisteren naar een inwoner. In de ontwikkelwerkplaatsen is daarom onder meer motiverende gespreksvoering, presentiegericht werken en professionele oordeelsvorming aan de orde gesteld. De toepassing ervan is in één de gemeenten als onderdeel van hun deskundigheidsbevordering binnen het samenwerkingsverband opgenomen.

Kennisverbreding

Tot slot hebben de ontwikkeltrajecten professionals de gelegenheid geboden om 'domein overstijgend' meer te leren over elkaars professionele deskundigheden. De integrale aanpakken die we hebben gevolgd bieden hier ruimte toe. Het integraal werken draagt bij aan kennisverbreding van professionals en geeft hen meer inzicht in het werk van andere

professionals werkzaam op andere terreinen binnen het sociale domein. In de reguliere aanpak is hier volgens de professionals veel minder mogelijkheid toe.

ORGANISATIE

Een belangrijke conclusie op basis van het eerste jaar van het onderzoek, was dat het om een integrale aanpak mogelijk te maken dit niet alleen aan uitvoerend professionals onderling overgelaten kan worden. Professionals moeten daarin gefaciliteerd worden. Integraal werken is daarmee ook een organisatievraagstuk. Onze analyse van organisatorische aspecten van integraal werken na fase 1 liet zien dat op het gebied van de samenwerking, procesinrichting, casusregie en organisatievorm er nog het nodige te doen was. Er is hier in de tweede fase van het project dan ook op ingezet. Er zijn samenwerkingsafspraken bestendigd, processen uitgewerkt en zoals de aanpakken met gezamenlijke intakes laten zien zijn er ook nieuwe organisatievormen ontwikkeld.

Van consultatie naar interdisciplinaire samenwerking

In dit kader zien we dat, ten opzichte van onze conclusie in fase 1, de 'intensiteit' van de samenwerking is toegenomen. Waar we na fase 1 concludeerden dat de samenwerkingsvormen nog vooral kenmerken hadden van het 'consultatieve' model, waarbij professionals elkaar onderling vooral adviseren, zien we dat bij de gezamenlijke intakes en het intensief begeleiden nadien, kenmerken terug van het interdisciplinair model, waarbij de samenwerking gecoördineerd verloopt via face-to-face groepsoverleg en er gezamenlijke beslissingen worden genomen. Ten aanzien van het 'regie vraagstuk' heeft de gemeente Wijk bij Duurstede ervoor gekozen om drie 'vormen van regie' vast te stellen. Dit als onderdeel van het werkproces waar de betrokkenen in deze gemeente aan hebben gewerkt. De vormen van regie die worden onderscheiden zijn: casusregie, procesregie en beleidsregie. Dit heeft er aan bijgedragen dat rollen en taken van alle betrokkenen duidelijker zijn, zodat professionals weten wat er van hen wordt verwacht en zodat ze ook daar ook op kunnen aanspreken (bijvoorbeeld ten aanzien van het vraagstuk wie wanneer de regie heeft). Daarnaast heeft de documentatie er ook aan bijgedragen het bestaansrecht van het samenwerkingsverband te bekrachtigen doordat het document door alle partijen gedragen is.

Reorganisatie toegang, intake, distributie en afronding

Ook kwam in fase 1 naar voren dat het streven van gemeenten om een 'sluitende aanpak' te realiseren in de praktijk erg lastig is, bijvoorbeeld omdat casussen op tal van plekken binnen een gemeente 'binnen' kunnen komen. Als oplossing hiervoor is in twee gemeenten in fase 2 ingezet op het reorganiseren van de intake, toegang, distributie en afronding van een casus. De meerwaarde hiervan vanuit inwoners- en professionals perspectief is hierboven reeds beschreven. Om dit vorm te geven is ook een gedegen organisatie van belang. De ervaringen vanuit de twee gemeenten die met gezamenlijke intakes geëxperimenteerd hebben zijn positief, zo blijkt uit ons onderzoek.



Projectleiding

Cruciaal bij deze ontwikkelingen is de betrokkenheid van managers geweest bij de doorontwikkeling van de integrale aanpak. Zo is in Wijk bij Duurstede een beleidsoverleg geïnitieerd waar beleidsmakers en managers bij elkaar komen om afspraken te maken op bovengenoemde onderwerpen. Managers bleken daar een belangrijke ‘ambassadeur’ om de meerwaarde van de integrale aanpak bij onder meer beleidsmakers over het voetlicht te brengen. Ook in Houten bleek de rol van de projectleider / manager erg belangrijk om het experiment Op Koers aldaar vorm te geven. Zo zorgde de projectleider in Houten voor mandaat van professionals om in een individuele situatie “gemotiveerd af te wijken” van wetten, regels en procedures. Dit deed hij door hierover in gesprek te gaan met de verantwoordelijk wethouders. Een andere taak van een manager bij een integrale aanpak is ervoor te zorgen dat uitvoerende professionals de ruimte krijgen om de integrale aanpak uit te voeren, en te voorkomen dat wettelijke kaders of regimes hen daarbij belemmeren. Daarnaast is de rol van managers van belang om af te stemmen en afspraken te maken met managers van andere organisaties. In dit project zagen we dit vooral terug in Wijk bij Duurstede in de afstemming tussen de gemeente, het sociale team en de regionale sociale dienst. Een manager heeft daarmee een ‘spilfunctie’ tussen uitvoerende professionals enerzijds, en beleidsmakers, bestuurders en wethouders anderzijds. Het is van belang de inzichten die dit oplevert te borgen en verankeren bij het maken van nieuw beleidsplannen.

Tijd, ruimte en middelen

Het onderzoek heeft ook aan het licht gebracht dat dit voor een manager of teamleider niet gemakkelijk is. Ook zij hebben soms het gevoel ‘vast’ te zitten in het systeem. Het vergt dan ook doorzettingsvermogen om de mogelijkheden binnen de gemeente te benutten. Daarbij is ook het gevoel van eigenaarschap om de beoogde integrale aanpak vorm te geven van belang. Dit voorkomt dat managers er door de ‘waan van de dag’ niet aan toekomen om samenwerkingsafspraken, procesinrichting of de organisatie inrichting eens kritisch tegen het licht te houden. Complicerende factor in dit verband is dat alle betrokkenen die wij in dit project zijn tegen gekomen (van uitvoerend professional tot beleidsmaker) onder grote tijdsdruk lijken te staan. Ook zijn de middelen om bijvoorbeeld deskundigheidsbevordering gedegen vorm te geven beperkt beschikbaar. Dit maakt het doorvoeren van innovaties dan ook ingewikkeld. Strategie van de projectleider in Houten was desalniettemin om ‘gewoon te beginnen’, en gaandeweg zo nodig keuzes bij te stellen.

BELEID EN BESTUUR

In fase 1 constateerden we onder andere een kloof tussen de ambities op het gebied van integraal werken zoals geformuleerd op beleids- of bestuurlijk niveau en de praktijk zoals deze door professionals wordt ervaren. Vanuit beleidsperspectief werd naar voren gebracht dat de uitvoerende praktijk de ruimte die zij hebben om elkaar op te zoeken

nog onvoldoende benutten. Andersom werd gesteld dat wet- en regelgeving en daarmee samenhangende beleidsmatige / bestuurlijke keuzes de praktijk belemmeren om het integraal werken vorm te geven.

Steun vanuit het college

Ook in dit kader is het voorbeeld uit Houten illustratief, waar de toezegging van de verantwoordelijk wethouders om gemotiveerd af te wijken van wet- en regelgeving, professionals het mandaat gaf om het experiment zonder risico's uit te voeren. Wat opviel hierbij is dat pas nadat deze bestuurlijke toezegging was gedaan er veel positieve energie ontstond om de samenwerking tussen verschillende instanties te intensiveren. Ook in Woerden waar men eveneens met een gezamenlijke intake heeft geëxperimenteerd was dit pas mogelijk na instemming van beleidsmakers en bestuurders. Dit laat zien hoe beide 'werelden' van elkaar afhankelijk zijn. Verder valt op in de gemeenten waar met een gezamenlijke intake werd geëxperimenteerd, dat de betrokkenen daar het 'systeem' (als zijnde met name het wetgevend kader en regelingen) veel minder als belemmerend ervaren.

Desalniettemin zijn keuzes van beleidsmakers en bestuurders niet alleen van groot belang voor het mogelijk maken van bepaalde integrale aanpakken, ook voor de verdere inbedding van de nieuw ontwikkelde werkwijzen in de toekomst is hun rol cruciaal. De ervaringen in Houten en Woerden met de gezamenlijke intake zijn positief. Het is dan ook de wens van de betrokkenen is dan ook om deze aanpak te continueren. Maar daar moeten beleidsmakers, bestuurders en het college dan ook mee instemmen. Ons onderzoek toont aan dat een integrale aanpak succesvol kan zijn en dat het belangrijk is de ingeslagen weg te continueren.

Succes indicatoren

De direct betrokkenen zijn in elk geval overtuigd van de meerwaarde van de aanpak voor inwoners. Zij verwachten dat de aanpak uiteindelijk efficiënter is omdat door nauw samen te werken en sneller passende ondersteuning is voor deze inwoners waardoor ze uiteindelijk doeltreffender ondersteuning krijgen. Ook kunnen duurdere maatwerk trajecten voorkomen worden als problemen op deze manier preventief aangepakt worden. De verwachting daarmee is dat de aanpak uiteindelijk bijdraagt aan het sneller toeleiden naar duurzame vormen van maatschappelijke of economische participatie. Vervolgonderzoek zal dit moeten uitwijzen. Maar succes kan, naast de mate van participatie, ook afgemeten worden aan de hand de mate waarin een aanpak bijdraagt aan het vergroten van de kwaliteit van leven van mensen, het toepassen van 'menselijke maat' in de dienstverlening, 'rechtvaardigheid' of 'solidariteit' en het vergroten van het vertrouwen in de overheid.

Financiële schotten

Het is nog de vraag hoe dit in de toekomst zal uitpakken. Want ook al wordt het 'ideaal' van een integrale aanpak breed gedragen, evenals de wens om wettelijke regimes niet beperkend te laten zijn bij keuzes in de uitvoering, uiteindelijk zullen financiële belangen



en mogelijkheden ook meewegen. In dit verband zien we om te beginnen dat gemeenten in hun begrotingen financiële schotten hanteren tussen de organisaties die de Wmo uitvoeren (sociale teams) en de Participatiewet (sociale diensten). (Ter illustratie: de accountant van de sociale dienst en de accountant van het sociaal team moeten allebei voor een financiële verantwoording zorgen). Zolang sprake is van verschillende financiële schotten en systemen die niet op elkaar zijn afgestemd dan zal het gevoel prevaleren dat de investering in een integrale aanpak van een bepaalde partij vraagt zich voor die partij niet direct uitbetaalt. Dit werd in dit project in elk geval ook benadrukt. Deze negatieve financiële prikkels lijken het integraal werken dan ook in de weg te zitten: het belemmert de efficiëntieslag die gemaakt kan worden door het sociale team en sociale dienst om een gezamenlijk ondersteuningstraject in te zetten aan inwoners met een ondersteuningsbehoefte op beide terreinen.

Daarnaast zien we dat de betrokken partijen weliswaar inhoudelijk voorstander zijn van meer gezamenlijke aanpakken, tegelijkertijd is deze manier van werken voor deze partijen ook een 'extra investering' in tijd, middelen etc.. Deze middelen hebben zij (vooralsnog) niet tot hun beschikking. Concreet betekent dit dat sociale diensten geen financiële prikkel hebben om zich naast werk en inkomen ook op zorg en welzijn te richten. En ook sociale teams, die eveneens onder (financiële) druk staan, achten hun mogelijkheden vanuit financieel oogpunt beperkt om hun aandacht te verbreden naar werk en inkomen. Als we iets verder uitzoomen, naar het niveau van de gemeente, dan zien we dat ook daar de mogelijkheden om geld vrij te spelen om meer maatwerk mogelijk te maken beperkt zijn.

6. BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG

Hoe kunnen we in het licht van onze bevindingen een antwoord geven op onze centrale vraag? Het korte antwoord is dat professionals integrale samenwerking effectief vorm en inhoud kunnen geven wanneer zij: in de gelegenheid worden gesteld om met elkaar af te stemmen, gebruik maken van elkaars kennis- en expertise, werken vanuit één doel met een gezamenlijke visie op (arbeids)participatie. Op deze manier is het mogelijk om de problemen waar inwoners mee te maken hebben te ontrafelen en hen passende ondersteuning te bieden gericht op vragen op verschillende leefgebieden, zonder participatie daarbij als 'stip op de horizon' uit het oog te verliezen. In het project hebben we hier goede voorbeelden van kunnen zien. Dat is echter het korte antwoord. De praktijk is ingewikkelder. Zo hebben we ook moeten vaststellen dat de mate waarin passende ondersteuning door professionals geboden kan worden, afhangt van organisatorische aspecten en keuzes op beleids- en bestuurlijk niveau. Voor een succesvolle integrale aanpak is het daarom van belang om naast het professionele perspectief ook deze perspectieven mee te nemen om op basis daarvan te kunnen bepalen of een aanpak ook als integraal wordt getypeerd door de inwoner die van de ondersteuning gebruik maakt.

Gezamenlijke intakes als duidelijke toegang

Als we kijken naar de verschillende werkwijzen in dit onderzoek waarin we alle vier perspectieven het duidelijkst terug te zien zijn, dan lijken met name de experimenten waar de intakes gezamenlijk plaatsvinden succesvol te zijn. Hier is in de gemeente Houten en Woerden op ingezet. Om te beginnen omdat bij deze aanpakken professionals vanuit verschillende organisaties, met een verschillende achtergrond en wetgevend kader van waaruit zij werken, samen met een inwoner om tafel zitten. Als we kijken naar het integraal werken vanuit het perspectief van de inwoner is een dergelijke aanpak kansrijk omdat er de gelegenheid wordt geboden om stil te staan bij verschillende leefgebieden waar een inwoner problemen ervaart en een inwoner daarbij de regie heeft om daarin ook zelf richting in aan te geven. Bijkomend voordeel is dat professionals het wetgevend kader bij deze aanpakken veel minder als belemmerend ervaren. De meerwaarde van een dergelijke aanpak wordt door de direct betrokkenen onderschreven. In die zin kan door een gezamenlijke intake en het intensief monitoren situaties zoals in publicaties als 'De dag dat Peter de deur dichttimmerde' en de 'Rotonde van Hamed' (waar we in de inleiding aan refereerden) voorkomen worden.

Intensief begeleiden

Daarbij is het nog wel de vraag welke partijen je in de integrale aanpak betreft. In Woerden vinden nu driehoeksgeprekken plaats (tussen de inwoner, het sociaal team en de



regionale sociale dienst). In Houten is er voor gekozen om 'op afroep' ook nog andere partijen uit te nodigen voor het overleg (zoals de woningcorporatie, GGZ, UWV of andere partijen). De ervaringen hiermee zijn positief. Een ander aandachtspunt is om niet alleen de intake gezamenlijk te organiseren maar in het traject daarna gezamenlijk op te trekken. In Houten vindt dit het meest intensief plaats: elke twee weken zitten professionals met een inwoner om tafel om de problemen van een inwoner te ontrafelen (we kunnen dit samenwerkingsmodel daarmee typeren als 'interdisciplinair' waarbij de samenwerking gecoördineerd verloopt via face-to-face groepsoverleg en er gezamenlijke beslissingen worden genomen). Deze manier van samenwerken vraagt om een goede procesinrichting en duidelijke afspraken over onder andere monitoring en regie (hier is in Wijk bij Duurstede vooral op ingezet met als resultaat een uitgewerkt werkproces, afspraken rondom regie en commitment van betrokken partijen).

Warme overdracht

De betrokkenen in dit project waar gewerkt is met een gezamenlijke intake benadrukken dat het voor de doelgroep waar zij zich op richten om participatie mogelijk te maken er eerst aandacht moet zijn voor vraagstukken op andere leefgebieden. Om stappen naar werk te helpen zetten is het om eerst grip te krijgen op de verschillende andere kwesties waar deze inwoners ook mee te maken hebben, zo stellen de betrokkenen. Door ondersteuning te bieden op het gebied van zorg, welzijn of wonen, maar tegelijk nauw samen te werken met werk en inkomen, lukt het veel beter om mensen te motiveren op het gebied van participatie. Deze samenwerking maakt een warme overdracht van 'Wmo' ondersteuning naar 'Participatiewet' mogelijk. Ook zien we dat dit leidt tot meer vertrouwen van inwoner in de betrokken professionals. Opvallend is dat hoewel onderzoeken ook aantonen dat het hebben van (vrijwilligers)werk kan bijdragen aan het vergroten van zelfvertrouwen en een betere gezondheid ('Werk als medicijn') (zie o.a. Burdorf 2017, Schuring 2010), de betrokkenen in dit project stellen dat voor deze doelgroep er dus eerst aandacht moet zijn voor vraagstukken op andere leefgebieden. Wel is het van belang deze activiteiten in een traject te plaatsen richting betaalde of onbetaalde participatie.

Samenwerking ook 'verticaal'

Ook kunnen we vaststellen dat een succesvolle integrale aanpak niet alleen de verantwoordelijkheid is van professionals. Het vraagt ook om een goed draaiende organisatie en een ambtelijk apparaat dat 'dienend' is aan de uitvoering. Integraal werken is vooral een 'streven', een voortdurend innovatieproces. Het is dan ook een 'weerbarstig' ideaal waar je als gemeente in feite continu aan moet blijven werken. Aangezien dit ideaal wordt getypeerd in credo's als 'de klant centraal' of 'doen wat nodig is', is het van belang om de uiteindelijke bedoeling steeds opnieuw naar voren te brengen, en dat is wat voor de betreffende burger van belang is voor zijn of haar kwaliteit van leven. Na 2,5 jaar onderzoek zien we dat dit tot mooie resultaten kan leiden. Maar daarmee is het werk nog niet af. Integraal werken blijft 'werk in uitvoering'.



Focus op de lange termijn

Of de aanpakken die we in het project hebben gevolgd structureel ingebed gaan worden zal afhangen van keuzes op beleids- en bestuurlijk niveau. Ondanks de positieve ervaringen is dat nog niet beslist. Dit komt onder andere doordat het sociaal domein financieel onder druk staat, iets waar veel gemeenten mee kampen. We bevelen echter aan om keuzes te maken die op korte zowel als op langere termijn de meeste winst opleveren.



7. BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

INLEIDING

Als we de resultaten uit dit project nader beschouwen komen verschillende inzichten naar boven. In dit concluderende hoofdstuk lopen we de belangrijkste langs. Zo zetten we uiteen dat het project heeft laten zien dat het realiseren van een integrale aanpak veel tijd kost, maar dat de behoefte hieraan in het sociaal domein een breed gedragen wens is. Ook beschrijven we dat er op dat vlak gedurende het project veel geleerd is, maar dat er ook een aantal fundamentele veranderingen nodig zijn die de invloedssfeer van professionals veelal ontstijgen. Tot slot kijken we in dit kader naar de rol van het opleiding en het onderwijs om de komende jaren het integraal werken verder te ontwikkelen.

De paragraaf erop zetten we de uitkomsten uit dit project af tegen allerlei andere onderzoeken en publicaties die de afgelopen jaren zijn verschenen. We constateren hierbij dat de uitkomsten uit ons project het beeld dat in andere onderzoeken naar voren komt bevestigt. Hierbij is ook duidelijk dat een persoonsgerichte netwerkbenadering de dienstverlening effectiever maakt, maar dat lokaal deze aanpak vanuit alle vier de vensters van het model van integraal werken op een veranderkundige en projectmatige wijze gestalte moet krijgen.

CONCLUSIE 1:

Integraal werken vorm en inhoud geven kost veel tijd en vraagt om aanhoudende aandacht

Het eerste beeld dat het project oproept is dat het bereiken van een integrale aanpak om een lange adem vraagt. Na tweeënehalf jaar onderzoek op dit terrein kunnen we stellen dat het realiseren van een integrale aanpak in werkelijkheid niet gemakkelijk verloopt. Het ideaal klinkt aantrekkelijk, en staat dan ook in elke gemeente in strategische nota's prominent beschreven. De praktijk is daarentegen weerbarstiger. We zien dat de ambities die de gemeenten zich gesteld hebben zich niet gemakkelijk naar de praktijk laten vertalen. Het heeft daarom ook lang geduurd om de hoge ambities die de betrokkenen in de drie gemeenten beoogden, te realiseren. 'Dé' integrale werkwijze is na 2,5 jaar dan ook niet gerealiseerd. Daarmee sluiten de uitkomsten uit dit project ook aan bij het ZonMw onderzoek 'De beelden van integraal werk' uit 2018 (waar ook het Kenniscentrum Sociale Innovatie van Hogeschool Utrecht in participeerde) waarin werd gesteld dat integraal werken een 'streven' is. Ondanks dat een integrale aanpak als ideaalbeeld in gemeenten van 'hoog' tot 'laag' onderschreven wordt, is de vertaling hiervan naar de

praktijk dus complex. Daaraan ten grondslag liggen verschillende factoren die uit ons onderzoek naar voren komen:

- De beoogde ambitie om integraal te werken wordt niet overal projectmatig aangevlogen. Niet alle gemeenten werken met een projectleider die als taak heeft om een verandering door te voeren. In de veranderprocessen die gemeenten doorlopen zien we het 'Plan-Do-Check-Act' principe dan ook nauwelijks terug en dit proces verloopt in werkelijkheid dus veel iteratiever. In de gemeentelijke 'dynamiek' zijn bestaande structuren en processen leidend, en deze kunnen innovaties belemmeren.
- Daar komt bij dat daar waar er door beleidsmakers van gemeenten gewerkt wordt aan het uitwerken van een bepaalde beleidsvisie, zij uiteindelijk meestal niet het mandaat hebben om keuzes te maken. Dat ligt uiteindelijk bij het college / de raad. We hebben gezien dat dit vertragend kan werken om veranderingen door te voeren. Ook zagen we in dit verband bijvoorbeeld dat bezuinigingen of budgettaire ombuigingen de experimenten met de integrale aanpak doorkruisten.
- Daarnaast is een complicerende factor dat de betrokken partijen die het integraal werk gestalte moeten geven allen als zelfstandige organisaties functioneren met hun eigen belangen en financiële verantwoording. Ter illustratie: het sociaal team, de regionale sociale dienst of het UWV hebben allen hun eigen processen en organisatiedoelen. Voor een integrale aanpak is het belangrijk dat deze partijen - dus ook op beleidsniveau - de neuzen dezelfde kant op hebben.
- De gemeenten in dit project hebben naast het UWV, dat landelijk georganiseerd is, ook te maken met regionale uitvoeringsorganisaties voor werk en inkomen. Doordat deze organisaties deel uitmaken van gemeenschappelijke regelingen en meerdere gemeenten bedienen is het aansluiten op lokale integrale aanpakken voor hen extra complex.
- Ook valt een grote discontinuïteit van medewerkers op. Dat speelt per definitie in de politiek (om de vier jaar wisselende raadsleden en wethouders). Daarnaast zagen we bij zowel uitvoerende professionals als beleidsmakers ook veel discontinuïteit. Onder beleidsmedewerkers zagen we zowel een hoge interne doorstroom (medewerkers die gedurende het project nieuwe functies en taken kregen) als een hoge uitstroom (medewerkers die een nieuwe baan vonden of om andere redenen de organisatie verlieten). Bij professionals zagen we geregeld uitval door ziekte. Ook viel op dat sommige professionals op een gegeven moment van hun managers niet langer aan de integrale werkwijze konden deelnemen (Zo zagen we tijdens de coronacrisis dat klantmanagers zich alleen op de TOZO aanvragen moesten richten). Als er steeds andere medewerkers worden ingezet is het ingewikkelder om de beoogde veranderingen structureel door te voeren. Het maakt de werkwijze kwetsbaar en kennis gaat zodoende verloren.
- Tot slot speelt mee dat financiële middelen om een integrale aanpak gedegen vorm en inhoud te geven beperkt zijn. De innovaties waar de gemeenten aan gewerkt hebben, vragen om een investering in een groep mensen die op verschillende leefgebieden problemen hebben. Doordat het sociaal domein onder grote financiële druk staat is het de vraag of gemeenten deze investering gezien de beschikbare middelen wel kunnen doen.

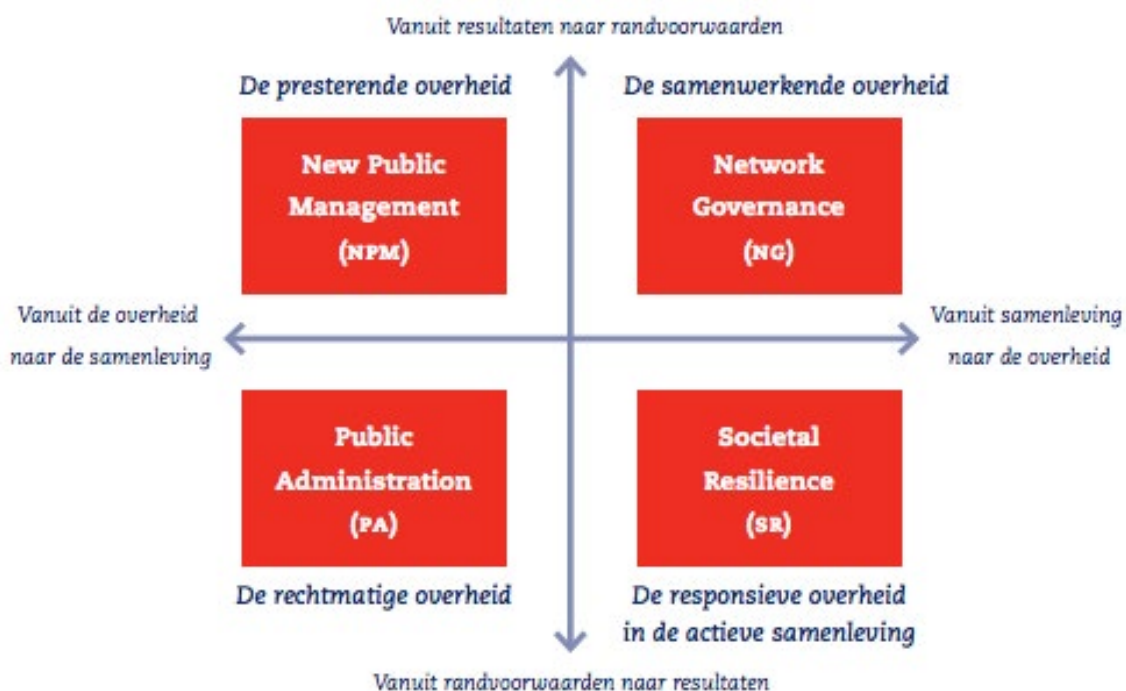


CONCLUSIE 2:

Institutionele belemmeringen staan integraal werken in de weg

Hoewel bovenstaande kan verklaren waarom het lang duurt om de door de gemeenten zelf geformuleerde ambities waar te maken, zijn de punten ook tekenend voor de huidige situatie in het sociaal domein. Het realiseren van een integrale aanpak waarbij verschillende wetten, organisaties, afdelingen en professionele disciplines elkaar doorkruisen is nu eenmaal een ingewikkelde exercitie.

Desalniettemin is het wel de wens van de overheid om wendbaar te kunnen zijn, en aan te sluiten bij vragen en problemen van inwoners. De bovengenoemde factoren laten zien dat lokale overheden niet altijd 'wendbaar' genoeg zijn om zich hier op te richten. Als we kijken naar het integraal werk vanuit beleids-/bestuurlijk perspectief dan is een samenhangende inrichting van het gemeentelijk apparaat, met daaronder een visie op rollen en verantwoordelijkheden een belangrijke voorwaarde. Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist (2015) schetsen een model met twee assen (overheid-samenleving en resultaten-randvoorwaarden) en vier typen overheid, welke zij karakteriseren als de 'presterende overheid', de 'rechtmatige overheid', de 'samenwerkende overheid' en de 'responsieve overheid' (zie figuur hieronder). De verschillende vormen zijn niet los van elkaar te begrijpen maar vormen lagen over elkaar (de auteurs spreken in dit verband over een 'sedimentaire constructie'). Als we vanuit dit model kijken naar de wijze waarop een integrale aanpak gerealiseerd kan worden dan is de 'samenwerkende' en 'responsieve' opstelling als overheid daarbij van belang. Toch laten ook de bovengenoemde factoren zien dat in de praktijk het New Public Management ('rechtmatigheid') en Public Administration ('presteren') als gedachtegoed van waaruit gemeenten te werk gaan nog de overhand hebben.



CONCLUSIE 3:

Integraal werken vereist een passende sturingsfilosofie van de verschillende partners

Gegeven de hierboven geschetste context is het bewonderingswaardig dat de professionals, managers en beleidsmakers waar we in het kader van het project mee optrokken (zij het in wisselende samenstelling) uiteindelijk toch allerlei innovatieve verandertrajecten in gang hebben gezet om het integraal werken dichterbij te brengen. Daarnaast zien we dat de leerprocessen die in gang zijn gezet tot verandering hebben geleid in de wijze waarop de professionals hun werk beschouwen en tot uitvoering brengen. Daar waar in de tussenevaluatie deze innovaties nog slechts beperkt tot uiting kwamen is dat in het tweede jaar wel gelukt.

We zien hierin dan ook een vastberadenheid van de betrokkenen om de beoogde ambities daadwerkelijk te realiseren. En het toont aan dat het mogelijk is om de roep in het sociaal domein om meer 'maatwerk', het voorop stellen van behoeften van inwoners (en niet budgetten, wettelijke regelingen en organisaties), focus op ondersteuning breder dan alleen op werk, om te zetten in acties. In de tussenevaluatie gaven we aan dat het belangrijk is om beleidsambities op dit terrein te vertalen in concrete opdrachten. In plaats van deze 'top down' benadering, zien we dat de integrale aanpakken die we in het project hebben gevolgd 'bottom up' zijn vormgegeven. Onze bevindingen laten zien dat het van groot belang is dat juist op het snijvlak van zorg en welzijn en werk en inkomen professionals goed met elkaar samenwerken, zeker gezien de complexiteit van de vraagstukken waar mensen mee te maken krijgen.

De bouwstenen van een integrale aanpak, die we in dit project ontwikkeld en geëvalueerd hebben, kunnen in iedere gemeente geïmplementeerd worden. Hiermee kan een goede en efficiënte dienstverlening aan burgers met behoeften op meerdere levensdomeinen gerealiseerd worden. Het vraagt van een gemeentebestuur om een integrale en inclusieve visie, de wil en de middelen om de nieuwe werkwijze structureel te implementeren. Het vraagt ook een lange termijn benadering, de kosten gaan immers dikwijls voor de baat uit.

Ook vraagt het van gemeenten om continue aandacht voor inwoners in de meest kwetsbare posities. Ook al staan de financiële middelen in het sociaal domein onder druk en ook in tijden van mogelijke economische recessie, bijvoorbeeld als gevolg van de coronacrisis. De huidige coronacrisis zien dat groepen mensen die al kwetsbaar waren nu het hardst geraakt worden. Daarnaast zullen nieuwe kwetsbare groepen ontstaan. Risico's voor mensen die kampen met werkloosheid, problematische schulden of zelfs dakloosheid worden vermoedelijk groter stelt de werkgroep 'sociale impact coronacrisis' onder leiding van Femke Halsema. Ook zou voorkomen moeten worden, zoals onder andere ook lector Louis Polstra (2020) in een [interview](#) op [socialevraagstukken.nl](#) stelt, dat de financiële ondersteuning voor mensen die het plotseling moeilijk hebben, voorrang krijgt op de groep die al langer kwetsbaar was. Hierdoor kan voorkomen worden dat mensen nog verder in armoede geraken. Het is interessant dat als oplossing voor de huidige crisissi-



tuatie het integraal werken door verschillende deskundigen benadrukt wordt. Zo stelt de werkgroep Sociale Impact coronacrisis (2020) dat dat “[vastgehouden] moet worden aan uitgangspunten van de transformatie: doen wat nodig is, maatwerk, dicht bij de mensen in de wijken, integraal.”

CONCLUSIE 4:

Integraal werk komt lokaal beter van de grond. Regionaal aanbod kan lokale aanpakken in de weg staan.

Zoals de titel van ons project weergeeft is ons project er op gericht geweest te onderzoeken hoe professionals op lokaal niveau het integraal werken vorm en inhoud geven. Zoals hierboven al aangegeven zijn de gemeenten die in ons onderzoek participeerden niet in de gelegenheid om alle diensten lokaal aan te bieden. Zowel Houten, Woerden als Wijk bij Duurstede werken met regionale uitvoeringsorganisaties voor werk en inkomen. Deze instanties maken deel uit van (drie verschillende) gemeenschappelijke regelingen) en bieden hun diensten dus aan meerdere gemeenten aan. De bevindingen van het onderzoek laten zien (zowel in fase 1 als in fase 2) dat het een integrale aanpak ten goede komt als deze zoveel mogelijk lokaal is ingericht. Om te beginnen voor de inwoner, voor wie het drempelverlagend is om voor ondersteuning bij re-integratie terecht te kunnen bij de eigen gemeente in plaats van bij een vestiging van de regionale uitvoeringsorganisatie in een andere gemeente. Daarnaast maakt een lokale inrichting de samenwerking tussen professionals onderling gemakkelijker als zij vanuit dezelfde fysieke locatie werken.

Om deze reden kunnen regionale uitvoeringsorganisaties er voor kiezen om hun medewerkers (met name de professionals met expertise op het terrein van participatie / re-integratie) ook lokaal bij gemeenten te ‘stationeren’. We zien dat de uitvoeringsorganisaties hier echter verschillende keuzes en afwegingen in maken. Sommigen kiezen er voor om hun professionals ‘per gemeente’ te laten werken, anderen houden vast aan een meer regionale koers. Als gevolg hiervan is de integrale aanpak die gemeenten nastreven daarmee ook afhankelijk van keuzes die de besturen van deze regionale uitvoeringsorganisaties maken: om meer of minder lokaal te werken. Het paradoxale hierin is dat gemeenten een ‘lokale’, ‘flexibele’ op maatwerkgerichte aanpak nastreven, maar er tegelijkertijd voor kiezen (vermoedelijk vanwege de verwachte schaalvoordelen) om regionaal samen te werken. Gegeven de beperkte financiële middelen van deze regionale organisaties zijn hun mogelijkheden om ‘lokaal’ te werken echter begrenst. Het is dan ook de vraag of deze regionale samenwerking de ambities om integraal te werken op het snijvlak van zorg/welzijn (lokaal, op gemeentelijk niveau georganiseerd) en werk en inkomen (regionaal georganiseerd) niet te veel in de weg staan. Hoe dan ook maakt de keuze voor deze regionale samenwerking een gemeente minder flexibel en zijn zij afhankelijk van afspraken op langere termijn die met deze uitvoeringsorganisaties gemaakt zijn. Overigens geldt dit ook voor het UWV. Het UWV is zelfs landelijk georganiseerd,

terwijl ook zij voor een gerichte integrale aanpak nauw zouden moeten samenwerken met andere partijen op lokaal niveau. UWV werkt daartoe in de drie in dit project participerende gemeenten met 'dedicated' arbeidsdeskundigen. Dit zijn speciaal aangewezen arbeidsdeskundigen die worden ingezet voor betere samenwerking met en ondersteuning van gemeenten door weteskennis te delen en ondersteunen te bieden bij selectie van de juiste klanten voor adviezen, indicaties en beoordelingen. Desondanks zien dat bij het UWV het landelijke karakter de lokale samenwerking in de weg zit.

CONCLUSIE 5:

Soevereiniteit van bestaande organisaties (met verschillende doelstellingen) staat integrale samenwerking in netwerkverband in de weg

Interessant in relatie tot bovenstaande is wat Patrick Kenis, hoogleraar Policy and Organisation Studies aan de Tilburg University bestudeert in termen van organisatienetwerken. Zo stelt Kenis (2020) dat het om complexe problemen in het sociaal domein aan te pakken - waar de toeleiding naar werk van mensen met multiproblematiek een goed voorbeeld van is - van belang is dat organisaties nauw met elkaar samenwerken in een netwerkverband. Dit is wat we ook in dit project in de drie gemeenten hebben gezien: sociale teams, sociale diensten en andere partijen zijn voor een integrale aanpak van groot belang. Kenis benoemt daarbij het verschil tussen *cooperation* en *collaboration*. In het Nederlands beiden vertaald als 'samenwerking', maar in het Engels betekent *cooperation* samenwerking waarbij partijen elkaar ondersteunen om verschillende doelen te behalen. *Collaboration* duidt op samenwerking waarbij partijen eenzelfde doel nastreven met een gedeelde visie. Voor het aanpakken van complexe uitdagingen is *collaboration* van belang, stelt Kenis. Samenwerking gaat daarbij verder dan een leernetwerk (dat nieuwe kennis voor deelnemers oplevert) of met een nieuw ingerichte organisatie waar van activiteiten zijn ondergebracht die niet tot de kerntaken van een organisatie worden gezien (een goed voorbeeld hiervan is een shared service center). Keuze hiervoor komt vooral de efficiëntie ten goede.

Om effectief te zijn is volgens Kenis een organisatienetwerk nodig (zie ook: Provan & Kenis 2008). Vanuit het perspectief van de eindgebruiker levert dit het beste resultaat op om complexe problematiek het hoofd te kunnen bieden (doordat partijen zich tezamen scharen achter eenzelfde doel en werken vanuit één gedeelde visie). Tegelijkertijd vraagt een dergelijk organisatienetwerk om een afname van de 'soevereiniteit' van bestaande organisaties. Uitdaging hierbij is dat deelnemers van een organisatie netwerk het belang ervan moeten herkennen en de waarde ervan voor de eindgebruiker (een burger/inwoner). Ook vraagt het van partijen om een kritische beschouwing van de eigen institutionele legitimiteit. Met andere woorden: hoe ziet een deelnemer aan een organisatienetwerk zijn eigen bijdrage als onderdeel van het doel dat men met het organisatienetwerk nastreeft?



In het project 'Lokaal & Integraal werken aan participatie' is er in geen van de gemeenten sprake geweest van een samenwerkingsverband dat alle eigenschappen heeft van een organisatienetwerk. De samenwerking tussen organisaties heeft in de praktijk nog grotendeels het karakter van wat in het Engels als 'cooperation' wordt geduid waarbij partijen nog eigen doelen nastreven en werken vanuit verschillende visies. Tegelijkertijd is de behoefte aan 'collaboration' groot. Het belang van het nastreven van eenzelfde doel en visie werd veelvuldig onderschreven. Terugkomend op de conclusie van de vorige paragraaf, rijst de vraag of het werken met een regionale sociale dienst, als zijnde een nagenoeg 'soeverein' instituut, geschikt is om de beoogde doelen die de betrokkenen bij een integraal samenwerkingsverband nastreven, te kunnen realiseren. Uitdaging voor gemeenten is om de samenwerking in netwerkverband duidelijker aan te sturen. Voor een belangrijk deel om ervoor te zorgen dat de betrokken partijen niet te veel aparte doelen nastreven en meer vanuit éénzelfde doel werken.

CONCLUSIE 6:

Integraal werk overstijgt het niveau van de uitvoering. Het vraagt om nieuwe assumpties en handelingsrepertoires

De ontwikkelvragen die door de betrokkenen gedurende het project naar voren zijn gebracht om integraal te werken op het gebied van participatie (het snijvlak van zorg en welzijn enerzijds en werk en inkomen anderzijds), brengen een aantal fundamentele kwesties naar boven. Waar we gaandeweg het project steeds meer van doordrongen werden is dat niet op al deze vragen op de 'werkvloer' het antwoord gevonden kan worden. Om tot oplossingen te komen is ook inzet van anderen nodig, zoals managers, beleidsmakers en bestuurders.

Als we willen kijken naar de wijze waarop leerprocessen in het project vorm hebben gekregen kunnen we hiervoor de verschillende 'ordes van leren' gebruiken om te illustreren hoe het reflecteren en leren wel lukt, en waar het vervolgens stagneert om de gewenste ontwikkelingen ook daadwerkelijk door te voeren. Als we de bereikte resultaten uit de drie gemeenten bestuderen zien we dat het eerste en tweede orde leren gerealiseerd wordt. Boonstra (2003) geeft in dit kader aan dat het "Bij eerste-orde-leren gaat om het leren van fouten door het bewust maken van handelingsregels op hun effectiviteit en het aanpassen van het handelen. Dit eerste-orde-leren is van toepassing bij het verbeteren van het eigen handelen vanuit een eigen arsenaal van kennis en ervaring. Tweede-orde-leren betreft het reflecteren in het handelen zelf door een interactief proces van vragen stellen, uitproberen, al handelend reflecteren en bijsturen. Dit komt op gang als zich bij routine handelingen verrassingen voordoen, het probleem niet direct duidelijk is en bekende oplossingen niet meer werken. Dit eerste- en tweede-orde-leren helpt bij het oplossen van bekende problemen en bij het aanpakken van definieerbare problematie-

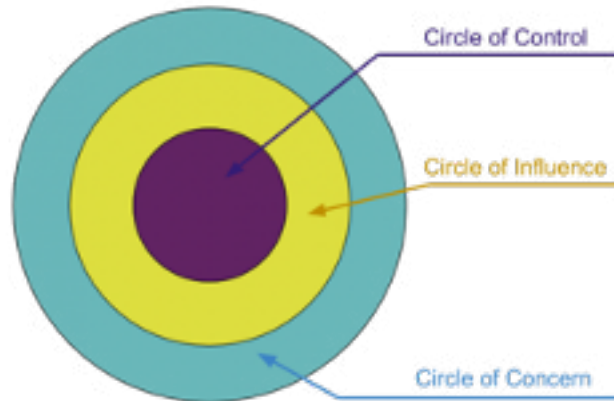
ken. Het draagt bij aan methodisch handelen bij eerste- en tweede-ordeveranderingen in organisaties.” Om integraal te werken op het snijvlak van zorg en welzijn en werk en inkomen is het van belang om ook het derde orde leren te realiseren. Het gaat bij derde orde leren volgens Boonstra om de wijze waarop je gebeurtenissen observeert en interpreteert, waarop je problemen definieert, waarop je analyseert en conceptualiseert, waarop je acteert en interacteert. Zoals Boonstra beschrijft overstijgt de derde orde het leerproces binnen een organisatie. Met derde orde leren wordt bereikt dat individuele assumpties veranderen en handelingsrepertoires kunnen vernieuwen. Aangezien dit dus ook de eigen organisatiegrenzen overstijgt vraagt dit om ook om inmenging en betrokkenheid van managers en beleidsmakers om interactie over organisaties mogelijk te maken. Het is daarom niet realistisch om de verantwoordelijkheid om een integrale aanpak daadwerkelijk in praktijk te brengen bij uitvoerende professionals te leggen. Het vraagt om een gezamenlijke aanpak waarbij het leerproces vanuit de verschillende betrokken organisaties wordt gefaciliteerd, om daarmee tot nieuwe assumpties en handelingsrepertoires te komen. Dit is ook een maatschappelijke behoefte, een transitie in waarden en normen; deze worden ook weerspiegelt in beleid en wetten. Derde orde leren tornt daaraan maar dat is vanuit systemen vaak moeilijk te doorbreken en accepteren.

Anders geformuleerd hebben we in het project een grote behoefte gezien om met name het derde orde leren gestalte te geven. Wat we hieruit op kunnen maken is dat de transformatie in het sociale domein als zijnde een andere manier van denken en werken, nog onvoldoende gestalte heeft gekregen. Ook als we in dit verband kijken naar het ambitieniveau van de ontwikkelopgaven die professionals zichzelf gesteld hebben als onderdeel van het project, dan zien we dat de kwesties waar professionals zich op wilden richten veel verder gingen dan waar zij zelf controle over hebben of invloed op uit kunnen oefenen. Zie ook het model van Covey (1989) hiernaast. De ambitie die de betrokkenen hebben ontstijgt daarmee het eigen vakmanschap en professionaliteit en vraagt van de organisaties waarin zij werken om een fundamenteel ander samenspel. Dit neemt overigens niet weg dat professionals geen signalerende of politiserende functie hebben. Dit is wat Ard Sprinkhuizen en Margo Scholten (2018) ‘structuraliseren’ noemen. De onderzoekers pleiten er dan ook voor om als professional óók in te zetten op het signaleren, agenderen, adresseren en aanpakken van structurele problemen, met als uiteindelijk doel deze blijvend te veranderen. “De problematiek [wordt hiermee] boven het individuele niveau uitgetild.” Gestreefd wordt naar systeemaanpassingen doordat rechtvaardigheid in het geding is of omdat beleid of regelgeving te complex is. (ibid: 10).

In het project is er om deze reden in de ontwikkelwerkplaatsen veel aandacht besteed aan deze organisatie overstijgende samenwerking. Denk aan: het sociale team (al dan niet vergezeld met de gemeente als diens directe opdrachtgever), de regionale sociale dienst (werkende in opdracht van meerdere gemeenten), het UWV (landelijk georganiseerd), etc.. Het vier venster model voor integraal werken is daarbij eveneens ondersteunend geweest omdat het goed laat zien dat het integraal werken niet alleen ‘horizontaal’ door profes-



sionals plaatsvindt, maar ook 'verticaal' afhangt van leerprocessen waar ook managers, beleidsmakers en bestuurders deel van uitmaken. Interessant in dit kader is overigens dat zoals er tussen een inwoner en professional sprake is van een afhankelijkheidsrelatie, dat 'parallel' hieraan dit ook geldt voor professionals en betrokkenen boven hen.



De vraagstukken die we in het project zijn tegen gekomen vragen in onze optiek dan ook niet alleen om deskundigheidsbevordering van professionals in de uitvoering maar ook om een fundamentele herinrichting in het sociaal domein zoals het er nu is. Om de ambities op het gebied van integraal werken op het snijvlak van zorg en welzijn enerzijds en werk en inkomen anderzijds is daarmee ook een organisatieveranderingsvraagstuk waaraan uiteindelijk ook wetten en regels ondersteunend moeten zijn om deze ambities waar te kunnen maken. Hiermee sluiten we aan bij wat ook uit het project De City Deal Eenvoudig Maatwerk komt. Ook in dit verband wordt eveneens geconcludeerd dat de transformatie die men beoogde nog niet af is. Om alsnog verder te komen werken zij er nu aan om systemische belemmeringen te doorbreken.

CONCLUSIE 7:

Integraal werken vraagt om specifieke competenties

De zesde conclusie die we in dit hoofdstuk aan de orde willen stellen heeft te maken met de opleiding, achtergrond van de betrokken uitvoerende beroepskrachten enerzijds en hun interesses anderzijds die beiden van invloed zijn om de domein overstijgende samenwerking gestalte te geven. In de paragraaf hiervoor beschrijven dat het om transformatie in het sociale domein vorm te geven, de gemeentelijke organisatie als geheel daarin ook zal moeten meebewegen waarbij ook de wettelijke kaders een rol spelen. Wat in het project in de drie participerende gemeenten opviel is dat niet alle professionals

affiniteit hebben met de domeinoverstijgende samenwerking waar we in ons project op richtten. Zo hebben niet alle professionals van sociale teams interesse in participatievraagstukken en het toeleiden naar werk. Als oorzaak hiervoor zien we een aantal verklaringen. Om te beginnen dat het domein 'werk en inkomen' in de ogen van sociaal professionals actief op het gebied van 'zorg en welzijn' een ander inhoudelijk karakter heeft. Denk aan de nadruk op sanctioneren wat niet iedereen ligt. Daarnaast lijkt ook de onbekendheid met wetten en regels daarin een grote rol te spelen. Om als uitvoerend professional naast kennis van de Wmo ook de Participatiewet van de hoed en de rand te kennen is voor velen een behoorlijke uitdaging. Gevolg hiervan is dat ze hieraan verwante vraagstukken in hun werk buiten beschouwing laten. Wat opvalt is dat de wijkteamprofessionals die zich in de drie gemeenten wél actief in de samenwerking inzetten in het verleden actief zijn geweest in het domein werk en inkomen (bijvoorbeeld als klantmanager). Ook zijn het deze professionals die er voor zorgen dat er meer aandacht besteed wordt aan (arbeids)participatie binnen hun organisatie. Naast kennis delen en het werken vanuit een gedeelde visie is ook intrinsieke motivatie om met andere disciplines samen te werken dus belangrijk.

Zoals een van de betrokkenen in het project het formuleerde lijkt het erop dat sommige sociaal professionals met het thema werk en inkomen "niks hebben" terwijl "anderen [het wel] interessant vinden." Ze veronderstelt dan ook: "een echte 'Wmo'er' is misschien niet geschikt voor deze doelgroep." Het is interessant om nader te onderzoeken wat hiervan de oorzaak is. Een mogelijkheid is om in het wervingsbeleid voor sociale teams meer aandacht te besteden aan het thema werk of activering. Daarnaast kan scholing op de werkvloer specifiek op dit terrein hierin een rol spelen. Tot slot is het ook belangrijk om in de 'kiem', in de beroepsopleidingen, hier meer aandacht aan te besteden. Wat we zien is dat opleidingen social work in hun curricula nog zeer beperkt aandacht besteden aan de participatiewet en de meerwaarde van werk of activering. Er is daardoor beperkt de mogelijkheid om interesse voor het thema te ontwikkelen en de benodigde vaardigheden en competenties daarbij aan te leren. Anders gezegd is in het kader van 'integraal werken' van de opleidingen social work de participatiewet vooralsnog een 'blinde vlek'.



VERGELIJKING MET ANDERE ONDERZOEKEN

De bevindingen uit ons onderzoek sluiten aan bij de uitkomsten uit verschillende landelijk onderzoeken. In deze paragraaf zetten we onze uitkomsten tegen een aantal van deze publicaties af.

Te beginnen met de evaluatie van de Participatiewet door het SCP in 2019. Het SCP constateert daarin dat de doelstellingen die met de Participatiewet werden beoogd zijn niet gehaald. Doelstelling was om meer mensen te laten deelnemen aan het arbeidsproces en hen minder afhankelijk te maken van een uitkering. Ook is het de bedoeling dat de Participatiewet duidelijkheid en uniformiteit biedt in het begeleiden van arbeidsbeperkten naar werk. Dit is zoals gezegd niet gerealiseerd. Hoewel het geen specifiek onderdeel van het project 'Lokaal & Integraal Werken aan Participatie' was om dit te onderzoeken, kunnen we op basis van onze bevindingen deze conclusies wel onderschrijven. Met name op basis van de interviews met inwoners die het kader van het project plaatsvonden zien we dat deelname aan het arbeidsproces, in elk geval voor de deze groep mensen, nog altijd niet gemakkelijk te bereiken is. In plaats van 'duidelijk' of 'uniform' werd de huidige wet- en regelgeving juist als erg complex getypeerd. Ook een andere conclusie van het SCP rapport herkennen zien we terug in onze uitkomsten: namelijk dat de aanname van de wet, dat het zetten van stappen in de richting van werk voor iedereen mogelijk zou moeten zijn, in de praktijk niet haalbaar is. De verschillen tussen vanuit de wet tussen "verondersteld gedrag en daadwerkelijk gedrag" zijn daarvoor te groot zo stelt het SCP. Overigens concludeerde het SCP dit ook naar aanleiding van de evaluatie op de Wet langdurige zorg en de Wmo in 2018 waarin naar voren werd gebracht dat sommige mensen in praktijk veel minder zelfredzaam zijn dan bij de invoering van deze wetten werd aangenomen.

Als we kijken naar de doelgroep waar wij ons op richtten, te weten een doelgroep waarbij sprake is van multiproblematiek, lijkt dit in elk geval te kloppen. Er spelen bij deze mensen naast het vinden van een baan ook allerlei andere vraagstukken die gelijktijdig (of soms eerst) opgelost moeten worden. Dit argument diende daarom als een van de belangrijkste beweegredenen van de drie deelnemende gemeenten om, als onderdeel van hun integrale aanpak in te zetten op goede samenwerking tussen professionals die Wmo-wetgeving uitvoeren en professionals die zich op de uitvoering van Participatiewet richten. Om zodoende niet alleen kennis en kunde om mensen naar werk toe te leiden te benutten, maar daarbij ook gebruik te maken van expertise om mensen op andere leefgebieden te ondersteunen.

De evaluatie van de Participatiewet sluit ook aan een aantal adviezen van de commissie Regulering van werk (2020). Daarin pleit de commissie onder meer voor meer persoonlijke begeleiding voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Begeleiding die, aldus de commissie, in de huidige situatie nog tekort schiet. Illustratief is het beeld dat de commissie schetst van "de uitkeringsgerechtigden die de moed opgeven en zich afkeren

de samenleving.” En: “de uitkeringsgerechtigde die zich niet meer wenst in te spannen om weer aan de slag te gaan, bijvoorbeeld omdat hij alleen kans maakt op onzeker en tijdelijk werk, terwijl zijn uitkering wel stopt of wordt verlaagd en het de vraag is of het recht op uitkering snel kan ‘herleven’.” Het zijn typeringen van werkzoekenden waarin we ook geïnterviewden in dit project herkennen. Het tweede citaat illustreert daarbij goed dat de moed mensen dikwijls in de schoenen zakt wanneer voor hen alleen ‘onzeker’ of ‘tijdelijk werk’ mogelijk is met als bijkomend risico’s – als ze deze stap zetten – dat ze hun recht op een uitkering verliezen. Dit beeld sluit aan bij wat de WRR signaleert in het eveneens begin 2020 verschenen rapport ‘Het betere werk’. Door technologisering, flexibilisering en intensivering van werk wordt het de komende jaren voor veel mensen steeds moeilijker om goed of waardig werk te vinden en te behouden. Aanbevelingen van de WRR zijn om mensen meer grip te geven: grip op geld, grip op werk en grip op het leven. In ons onderzoek is met name dat derde punt veelvuldig naar voren gekomen. Goed werk, stelt de WRR, is werk met voldoende tijd en ruimte om het te combineren met zorgtaken en een privéleven. Ons project laat zien dat dit ook in voorwaardelijke zin zo is: pas als zorgtaken en privéleven op orde is, is (het zoeken naar) werk mogelijk.

Uitkomsten uit bovengenoemde rapporten komen voor een belangrijk deel samen in het in het najaar van 2020 verschenen SCP rapport waarin zij de balans opmaken na vijf jaar decentraal beleid. In dit rapport komt daarin ook het begrip ‘integraal werken’ expliciet terug. In dit rapport beschrijft het SCP dat het idee achter de decentralisaties destijds was, dat wanneer gemeenten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp én dienstverlening op het terrein van werk en inkomen krijgen, het eenvoudiger wordt om integraal te werken op deze drie terreinen van het sociaal domein. Met name bij mensen waar sprake is van multiproblematiek. Ook in dit verband lijken de doelstellingen vijf jaar na de invoer nog niet gerealiseerd. Desalniettemin onderschrijft het SCP het belang van een integrale aanpak. Hoewel zij vaststelt dat problemen op het gebied van Wmo, Jeugdwet én Participatiewet gelijktijdig weinig voorkomen concluderen zij dat wel relatief vaak sprake is van problematiek op het terrein van de Wmo en Participatiewet (zie ook: Bosselaar, Prins, Maurits, Molenaar-Cox, 2010). Met name bij “Participatiewet-cliënten” spelen vaak ook problemen op andere terreinen (meer dan andersom). Voorzieningen vanuit de participatiewet zijn echter niet op deze andere leefgebieden gericht. Daarom stelt het SCP, lijken mensen met een hulpvraag op het gebied van werk en inkomen gebaat bij het toepassen van de “Wmo-benadering” in hun contact met de gemeente. Deze conclusie sluit goed aan bij waar in het kader van het project ‘Lokaal & Integraal Werken aan Participatie’ aan is gewerkt. De conclusie die het SCP op landelijk niveau trekt werd in de drie participerende gemeenten in ons onderzoek in elk geval ook benadrukt. Onze onderzoeksresultaten laten tevens zien dat daar waar de ‘Wmo-benadering’ zoals het SCP het typeert, wordt toegepast dit inderdaad zijn vruchten afwerpt. Een dergelijke aanpak maakt inzichtelijk met welke problemen mensen te maken om zodoende beter te bepalen welke stappen richting (vrijwilligers) werk gezet kunnen worden. Hoewel het hebben van (vrijwilligers)werk kan bijdragen



aan het vergroten van zelfvertrouwen en een betere gezondheid ('Werk als medicijn') (zie o.a. Burdorf 2017, Schuring 2010) stellen de betrokkenen in dit project dat voor deze doelgroep er eerst of parallel hieraan aandacht moet zijn voor vraagstukken op andere leefgebieden. Om stappen naar werk te helpen zetten is het om eerst grip te krijgen op de verschillende andere kwesties waar inwoners ook mee te maken hebben, zo stellen de betrokkenen. Door ondersteuning te bieden op het gebied van zorg, welzijn, wonen etc. en tegelijk nauw samen te werken met werk en inkomen, lukt het door de warme overdacht veel beter om mensen te motiveren op het gebied van participatie.

Zoals ook uit dit onderzoek blijkt, is deze samenwerking noodzakelijk om integraal te gaan werken in de praktijk lastig te realiseren. Belemmerend is volgens het SCP onder meer: gegevensuitwisseling over de domeinen heen, verschillen in doelstelling en uitgangspunten van de wetten en financiële schotten in begrotingen van verschillende voorzieningen. Ook dit zien we in ons project duidelijk terug.

Tot slot is het noemenswaardig om een andere gedachte achter de decentralisaties te benoemen, namelijk dat dat professionals van uitvoeringsorganisaties (in overleg met gemeenten) meer ruimte zouden moeten krijgen om te experimenteren met nieuwe werkwijzen en op basis hiervan de werkwijzen en het zorgaanbod te vernieuwen en te verbeteren. Met name de eerste jaren na de decentralisatie kwam deze vernieuwing niet goed op gang, zo stelt het SCP. Hoewel ze hierbij alleen de Wmo en Jeugdwet benoemt lijkt dit ook voor de Participatiewet te gelden. Ons project toont in elk geval aan dat de ruimte om te experimenteren met nieuwe werkwijzen beperkt is (pas in het tweede jaar van het project is dit beter op gang gekomen). Tekenend in het verlengde daarvan is cliënten van de Participatiewet het minst tevreden te zijn over de mate waarin de dienstverlening aansluit op hun behoeften. Ook dit zien we in dit project terug.

TOT BESLUIT

Ons rapport sluit goed aan bij het beeld dat ook uit verschillende landelijke rapporten naar voren komt. Rode draad in de landelijke studies die we in de vorige paragraaf hebben genoemd is dat het voor mensen met problemen op meerdere leefgebieden veel lastiger is om op eigen kracht problemen op te lossen dan bij de invoering van verschillende wetten en regelingen werd aangenomen. Ook om stappen naar werk te helpen zetten is het van belang om eerst goed grip te krijgen op de kwesties waar inwoners mee te maken krijgen. Op eigen houtje komen veel mensen hier niet uit. Een situatie kan een dusdanige kluwen van problemen zijn dat het niet mogelijk is om te zeggen: probeert u eerst zelf of met uw eigen sociale netwerk uw problemen op te lossen. Voor deze groep is goede professionele ondersteuning, dus maatwerk, daarom erg belangrijk. Maar ook wet- en regelgeving moet flexibel maatwerk mogelijk maken. Nu blijkt wet- en regelgeving complex te zijn en vaak niet goed op elkaar afgestemd.

Het appel op zelfredzaamheid gaat ervan uit dat inwoners veel meer zelf kunnen dan wat in de verzorgingsstaat aangenomen werd. In de bevindingen van ons onderzoek zien we naast een roep om vereenvoudiging van het sociale zekerheidsstelsel ook de roep om meer uit te gaan van vertrouwen in mensen. Vertrouwen in de oplossingen die burgers zelf bedenken en vertrouwen van professionals en overheid in de burger. Wat de betrokkenen in het sociale domein beogen is een systeem dat niet is gebaseerd op wantrouwen, sancties, en verplichte tegenprestaties. Veel meer zou het systeem zich moeten richten op het bieden van maatwerk toegespitst op de persoonlijke situatie waarin iemand verkeert.

Deze behoefte zien we ook terug in het pleidooi van hoogleraar Monique Kremer op [zorg+welzijn](#) waarin zij stelt dat mensen in de bijstand niet de hulp krijgen die zij nodig hebben. Volgens haar moeten we af van de 'fixatie' op werk. In plaats daarvan moet 'volwaardig burgerschap' het doel zijn. Bijstandsprofessionals en wijkteam-professionals moeten hierin beter samenwerken stelt zij. Ook de uitkomsten van het 'Vertrouwensexperiment Tilburg' (Muffels, Blom-Stam & Wanroij, 2020) sluiten hierbij aan. Uit dit onderzoek komt naar voren dat vertrouwen en een positieve benadering van cliënten werken bij het vinden van werk en bij het welbevinden van cliënten. Door individueel maatwerk wordt het vertrouwen versterkt en wordt de zelfredzaamheid verbeterd. Ook het vertrouwen in de overheid neemt hierdoor toe, stellen de onderzoekers.

Een ander voorbeeld is de oproep van Erik Dannenberg, voorzitter van de vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein (Divosa). Hij [pleit](#) voor een accentverschuiving in het sociaal domein van rechtmatigheid naar doelmatigheid. Daarmee doelt Dannenberg op het verwezenlijken van aanpakken die niet de overeenstemming met geldende wetten en regels ervan vooropstelt, maar dat wordt gezocht naar oplossingen die daadwerkelijk een structurele bijdrage leveren aan het voorliggende probleem waar een inwoner mee te maken heeft. "Maatwerk, medewerkers met een brede blik, en nauwe samenwerking van Werk & Inkomen met de wijkteams" is volgens hem van belang.

En zo zijn er de laatste tijd tal van publicaties verschenen die op vergelijkbare wijze een pleidooi houden voor een grondige herziening van niet alleen de huidige wet- en regelgeving maar ook het 'mensbeeld' van de overheid richting burgers. Het eindrapport over de toeslagenaffaire onderstreept nog eens duidelijk dat dit hoogst noodzakelijk is.



8. AANBEVELINGEN

Voor onze aanbevelingen richten we ons aan uitvoerende professionals, managers en beleidsmakers/bestuurders met als doel om inwoners passende ondersteuning te bieden. Van belang daarbij is dat zij in acht nemen dat integrale aanpak voor inwoners betekent zij hun ondersteuning als samenhangend ervaren. Ook is het belangrijk dat een aanpak aansluit bij de problemen van een inwoner die zich op verschillende leefgebieden tegelijkertijd kunnen manifesteren. Ook is het hebben van keuzevrijheid / zelfregie in de ondersteuning voor een inwoner van belang. Zelfregie houdt in zelf te kunnen beslissen over hoe je leven eruit ziet en over de eventuele professionele ondersteuning daarbinnen.

AANBEVELINGEN VOOR PROFESSIONALS:

Verbinding tussen professional(s) en inwoner:

- Zorg voor een krachtige samenwerkingsrelatie oftewel een alliantie tussen professional(s) en inwoner: d.w.z. een professionele werkrelatie waarin sprake is van een persoonlijke band (en van overeenstemming over het samenwerkingsdoel en de geëigende aanpak)
- Ga na, in dialoog met de inwoner, waar in de ondersteuning hij of zij prioriteit aan geeft. Zo behoudt de inwoner de eigen regie bij het bepalen van de route / accenten in de ondersteuning.
- Maak gebruik van 'motiverende gespreksvoering', methodieken als 'presentiegericht werken' en 'Steunend Relationeel Handelen' of de 'één gezin, één plan' aanpak om dit vorm en inhoud te geven.

Samenwerking tussen professionals onderling

- Investeer naast een werkrelatie tussen professional(s) en inwoner ook in een goede samenwerkingsrelatie tussen professionals onderling. Dit is mogelijk door als professionals zoveel als mogelijk samen op te trekken. Waar mogelijk door elkaar fysiek te treffen. Zo kunnen professionals met verschillende achtergronden elkaars kennis en expertise optimaal benutten.
- Voor een goede samenwerkingsrelatie is het van belang een gezamenlijke visie op participatie en de doelstelling die met de samenwerking wordt beoogd (nog verder) uit te werken. Zorg dat professionals van de verschillende organisaties deze visie ook (kunnen) uitdragen.
- Zorg voor een warme overdracht van casuïstiek wanneer de regie tussen organisaties wordt overgedragen (van wijkteamprofessional naar sociale dienst of andersom)

Verbinding met managers en beleid en bestuur

- Zorg dat je ervaringen als professional altijd worden meegenomen bij het verder ontwikkelen en evalueren van een (integrale) aanpak. Wat werkt volgens jou? Wat werkt niet? Neem daarbij ook ervaringen van inwoners structureel mee. Ruimte voor reflectie op de eigen werkpraktijk - en het communiceren ervan richting managers, beleidsmakers of college - draagt bij aan het vinden van structurele oplossingen voor knelpunten in de eigen werkpraktijk.

AANBEVELINGEN VOOR DE ORGANISATIE (MANAGERS, PROJECTLEIDERS):

Organiseer interdisciplinaire samenwerking

- Organiseer een vorm van integrale samenwerking die verder gaat dan een vorm van consultatie (waarbij professionals elkaar onderling adviseren).
- Werk in dat kader toe naar een samenwerkingsmodel dat zich kenmerkt door interdisciplinaire samenwerking. Dat houdt in: face-to-face overleg en gezamenlijk beslissingen nemen met de inwoner erbij. Dit bevordert de 'integraliteit' van de samenwerking (en draagt bij aan bovengenoemde punten: de alliantie met inwoner, zelfregie en de samenwerkingsrelatie tussen professionals).
- Een gezamenlijke intake en intensieve monitoring (op voortgang, ontwikkelingen, bereiken van (tussentijdse) doelen) gedurende het traject past hierbij.

Beschrijf het werkproces

- Ook is het van belang om het werkprocessen die ten grondslag liggen aan de samenwerking goed (op papier) uit te werken.
- Werk in dit kader met verschillende betrokken organisaties en instanties aan een gezamenlijk plan van aanpak. Dit plan beschrijft wat het te bereiken doel is op het gebied van activering, werk of anderszins en wat daarbij eventuele deelstappen zijn.
- Benoem verschillende 'vormen van regie' (casusregie, procesregie en beleidsregie) en stel met elkaar vast welke rollen, taken competenties daarbij horen.

Projectmatige aanpak

- Vlieg de doorontwikkeling van het integraal werken (o.a. op bovenstaande punten) projectmatig aan. Een projectmatige aanpak zorgt voor eigenaarschap om ontwikkelingen door te voeren en voorkomt dat ontwikkelambities met andere taken en werkzaamheden in de knel komen.
- Stel hiertoe een projectleider om de organisatie van de integrale aanpak in te richten. Deze projectleider fungeert als 'spil' tussen de uitvoering enerzijds en beleidsmakers en bestuurders anderzijds.



- Zorg ook dat deze projectleider over voldoende tijd beschikt om de integrale aanpak gericht en gedegen uit te werken.

AANBEVELINGEN VOOR BELEIDSMAKERS, BESTUURDERS:

Van strategische nota naar de werkvloer (en andersom)

- Kies als uitgangspunt bij het maken van beleid voor kwetsbare inwoners met meervoudige ondersteuningsbehoeften voor een 'samenwerkende' en 'responsieve' opstelling; voorkom beleid waarin een 'presterende' en 'rechtmatige' opstelling de overhand krijgt. Anders geformuleerd: maak beleid dat uitvoerende professionals ruimte biedt maatwerk te leveren.
- Vertaal beleidsambities / strategische visies ('integraal' of 'inclusief', 'ontschot' werken, etc.) in concrete opdrachten / projecten / werkwijzen voor de praktijk (bv door projectleider c.q. een projectteam aan te stellen).
- Faciliteer integraal werken niet alleen 'interprofessioneel', in een 'horizontale' verbinding (tussen professionals van verschillende achtergrond en disciplines). Faciliteer ook de 'verticale' verbinding om het integraal werk gedegen vorm en inhoud te kunnen geven. Werk in dit kader ook aan de samenwerkingsrelatie tussen professionals in de uitvoering, managers, beleidsmakers en bestuurders.
- Geef uitvoerende professionals als manager, beleidsmaker of bestuurder de 'rugdekking' die zij nodig hebben.

Goede balans tussen regionale en lokale aanpak

- Ga na hoe de regionale en lokale samenwerkingsverbanden in lijn met bovenstaande beter op elkaar aan kunnen sluiten. Stel bijvoorbeeld vast of de schaalvoordelen van een regionale aanpak (bijvoorbeeld op het gebied van werk en inkomen) nog opwegen tegen de ambities (en behoefte bij inwoners) voor het leveren van maatwerk op lokaal niveau.
- Stel vast in hoeverre dienstverlening vanuit de Wmo en Participatiewet (en andere wetten) goed op elkaar aansluit (en neem daarbij ook ervaringen van professionals in de uitvoering en inwoners als uitgangspunt).
- Wees bewust van het verschil in doelstellingen en belangen van verschillende partijen en instanties in een gemeente (bijvoorbeeld van het sociaal team en de sociale dienst). Waar wenselijk: stem deze beter op elkaar af.

Commitment en concrete afspraken

- Maak concrete afspraken met onder andere het sociaal team, de sociale dienst en UWV om waar de dienstverlening goed op elkaar afgestemd te krijgen. Duidelijke afspraken (op papier) dragen er aan bij dat betrokken partijen zich hieraan kunnen committeren.
- Richt een structureel beleidsoverleg in (betrek uitvoerende professionals hierbij) om deze afspraken periodiek te evalueren.
- Zorg er als bestuurder voor dat ook uitvoerende professionals het mandaat krijgen om in specifieke gevallen 'gemotiveerd af te kunnen wijken' van wet- en regelgeving. Zo wordt de casuïstiek leidend, en niet de wettelijke regimes. Het zorgt ervoor dat een professional in de uitvoering kan 'doen wat nodig is' voor een inwoner.
- Investeer in goede monitoring en evaluatie om de opbrengsten in kaart te brengen. Betrek hierbij uitvoerende professionals en inwoners.

Lange termijn (maatschappelijke) baten

- Kijk als beleidsmaker / bestuurder naar de lange termijn en bredere maatschappelijke baten. Baten zijn niet alleen (of op korte termijn) uitstroom naar betaald werk, maar kunnen ook zijn: een structurele oplossing schuldproblematiek, een passende woonvoorziening, oplossingen ter verbetering van gezinssituatie (denk aan mantelzorgondersteuning) of betere kwaliteit van leven door passend vrijwilligerswerk.

Financiële middelen

- Maak (financieel) ruimte om integrale aanpakken te ontwikkelen (denk aan: het beschikbaar stellen van middelen voor een projectleider en deskundigheidbevordering van uitvoerende professionals).
- Doorbreek de financiële schotten tussen verschillende wetten. Bijvoorbeeld door voor een gezamenlijke financiële verantwoording te zorgen. Dit voorkomt dat integraal werk alleen als kostenpost wordt meegenomen.



BRONNENLIJST

Aken van, J. & Andriessen, D. (2011). *Handboek Ontwerpgericht Wetenschappelijk Onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma

Binkhorst, J., E. Overkamp, A. Sprinkhuizen, J.P. Wilken (2019). *Integraal werken ontrafeld. Een contextueel professioneel perspectief in vier vensters*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale innovatie.,

Boon, H., Verhoef, M., O'Hara, D. & Findlay, B. (2004). *From parallel practice to integrative health care: a conceptual framework*. BMC Health Services Research, 4, 15.

Boonstra, J.J. (2003) *Leidinggeven aan veranderende organisaties*. Te raadplegen op: www.jaapboonstra.nl

Bosselaar, J.H., Prins, R., Maurits, E. & Molenaar-Cox, P. (2010). *Multiproblematiek bij cliënten. Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

City Deal Inclusieve Stad (2016). Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken agendastad.nl

City Deal Eenvoudig maatwerk (2020). Te raadplegen op: agendastad.nl/

Clark, H. (2012) *Theory of Change: Value added and complementarity with Results-based Frameworks and Scorecards*. New York: ActKnowledge.

Coenders, M. (2012). Community of practice – Etienne Wenger. *In: Ruijters, M., & Simons, R.-J. (red.), Canon van het leren: 50 concepten en hun grondleggers*. Deventer: Kluwer.

Commissie Regulering van Werk (2020). *In Wat voor land willen wij leven? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap).

Covey, S. (1989). *The seven habits of highly effective people: powerful lessons in personal change*. New York: Simon & Schuster

Dannenbergh, E. (2020) Interview Erik Dannenberg: 'Verschuif het accent in het sociaal domein van rechtmatigheid naar doelmatigheid'. Te raadplegen op: socialevraagstukken.nl

Derksen, K., De Caluwé, L., & Simons, R.J. (2011). Developmental space for groups

working on innovation. *In: Human Resource Development International 14 (3)* 253-271.

Franken, M., M. van Houten, G. Lammersen, H. Mateman & S. Verweij (2016). *Werk en inkomen: kennis en interventies geordend. Kennissynthese over methodisch werken, integraal werken en armoede en schulden*. Utrecht: Movisie.

Greven, K., & Andriessen, D. (2019). Practice-based Research Impact Model for Evaluation: PRIME. *EAIR 41st forum in Leiden, The Netherlands 25 till 28 August 2019*.

Hermanns, J., & Doeleman, J. (2016). Het wraparound care model en armoede. *In T. Smeyers (Ed.), Jeugdhulp tegen gezinsarmoede* (pp. 159-176). Tiel: Uitgeverij Lannoo.

Jansen, E. & De Waal, V. (2017). Leren transformeren met wijkteams. *In: Jansen, E., Sprinkhuizen, A., Veldboer L., Verharen, L., De Waal, V. (red.). Kwesties en keuzes in wijkgericht werken*. Utrecht: Movisie / Werkplaatsen Sociaal Domein.

Jansen, E. & Van Biene, M. (2015). Van dromen naar doen: actielerend bouwen aan nieuwe sociale infrastructuur. *In: Kooiman, A., Wilken, J.P., Stam, M., Jansen, E., & Van Biene, M. (red.). Leren transformeren: hoe faciliteer je praktijkinnovatie in tijden van transitie?* Utrecht: Movisie.

Kenis P. (2020). *Dienstbaar aan de burger ondanks of dankzij botsende werkelijkheden?* Presentatie Divosa Symposium 'Zie jij de uitvoering?'

Koopmans, H. (2006). *Professionals organiseren informeel leren*. Onderzoek naar het organiseren van informeel leren door professionals en de manier waarop managers en opleidingskundigen dat kunnen optimaliseren. Delft: Uitgeverij Eburon.

Kremer, M. (2020) 'Mensen in de bijstand krijgen niet de hulp die ze nodig hebben'. Te raadplegen op: www.zorgwelzijn.nl

Kruiter, A. J., Pels, C. (2012). *De dag dat Peter de deur dichttimmerde*. Amsterdam: Van Genneep.

Kruiter, A. J., Jong, J., Niel, J., & Hijzen, C. (2008). *De rotonde van hamed. maatwerk voor mensen met meerdere problemen*. Leiden: Universiteit Leiden, Centre for Government Studies

Livingstone, D.W. & Eichler, M. (2005). *Mapping The Field of Lifelong (Formal and Informal) Learning and (Paid and Unpaid) Work*. Joint keynote address to the "Future of Lifelong Learning and Work" Conference, Toronto, June.

Marsick, V. & Volpe, F.M. (1999). *Informal learning on the job. Advances in developing human*



resources, no. 3. San Francisco: AHRD and Berrett-Koehler.

Minkman, M. (2017) *Innovatie van organisatie en governance van integrale zorg*. 'Verlangen naar integraliteit'. Inaugurele rede, Tilburg University.

Movisie (2015). *Het Participatiewiel*. Utrecht: Movisie www.movisie.nl

Muffels, R., K. Blom-Stam, K. & S. van Wanroij (2020). *Vertrouwensexperiment Tilburg: werkt het en waarom?* Tilburg University.

Ploeger, S. & Fukkink, R. (2018). Interprofessionalisering in kinderopvang en onderwijs. Een vergelijkende studie in vier Europese steden. In: V. de Waal (red.), *Interprofessioneel werken en innoveren in teams. Samenwerking in nieuwe praktijken* (249- 265). Bussum: Coutinho

Polstra, L. (2020). *Interview Louis Polstra: 'We organiseren onze eigen armoede'*. Te raadplegen op www.socialevraagstukken.nl

Polstra, L., Verkooijen, L., Binkhorst, J., Ende, P. C. van der, Glasbergen, P., Korput, J. van de, Teekman, C. (2018). *De vele beelden van integraal werken: rapport van het onderzoeksproject Integraal aan het werk*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen

Provan K. & P. Kenis (2008) 'Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness'. *Journal of Public Administration Research and Theory*.

Scholte, M., Sprinkhuizen, A. (2018) Blijf dweilen!. *Vakblad Sociaal Werk* 19, 8–11

Scholte, M., Sok, K. (2003). *Werkboek korte lijnen*. Utrecht: NIZW.

SCP (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2019 scp-publicatie 2019-17

SCP (2020) *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag, november 2020

Spierts, M., van Pelt, M., van Rest, E. & Verweij, S. (2017). Honderden besluiten per dag. Wikken en wegen in het sociaal werk. In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, zomer 2017, nr. 2., p. 42-45.

Steen, van der M., Scherpenisse, J., en Twist M. van (2015). *Sedimentatie in sturing* *Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. NSOB. ISBN 978-90-75297-45-4



Veer, K. van der, Houten, van M., Middelhof, L. (2014). *Werk en inkomen in sociale (wijk) teams*. Utrecht: Movisie/Divosa.

Verweij, S., De Groot, N., Van Houten, M. & Milou Haggenburg-Mohammed, M. (2017). *De kracht van congruente keuzes en kaders. Onderzoeksrapport Arbeidstoeleiding in vijf Nederlandse gemeenten*. Utrecht: Divosa / Movisie.

VNG (2017). *Integraal / samenhangend werken*. vng.nl

Vreugdenhil, M. (2012). *Nederland Participatieland?* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Waal, V. de, Binkhorst, J., & Scheijmans, I. (2014). *De ontwikkeling van nieuwe vormen van integraal wijkgericht werken*. Voortgangsrapportage integraal wijkgericht werken in Utrecht, Zeist, Wijk bij Duurstede en Nieuwegein. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie.

Weiss, C.H. (1995). 'Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-based Evaluation in Complex Community Initiatives for Children and Families'. In: J. Connell, A. Kubisch, L. Schorr, & C. Weiss (Eds.), *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Volume I, concepts, methods and contexts* (pp. 65-92). Washington, DC: Aspen Institute.

Wenger E., McDermott R. & Snyder W.(2002). *Cultivating communities of practice. A guide to managing knowledge*. Harvard: Harvard Business School Press.

Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis (2020) Eindverslag werkgroep sociale impact coronacrisis. Te raadplegen op: vng.nl

Wilken, J.P., Slagmaat C. van, & Gijzel, S. van (2013). The Best Practice Unit: a model for learning, research and development. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 22, 131-148.

Wilken, J.P., Overkamp, E., Binkhorst, J. en Sprinkhuizen, A. (2021). Integraal werken en Sociaal Werk. Vier perspectieven op een weerbarstige werkelijkheid. In: Metz, J., Jager-Vreugdenhil, M., Wilken, J.P. en Witte, T. red. (2021). *Sociaal werk doordacht*. Amsterdam: SWP.

Wilken, J.P. en D. den Hollander (2019). *Handboek Steunend Relationeel Handelen*. Amsterdam: SWP

WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Rapport no. 102, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.



BIJLAGEN

BIJLAGE 1 CODEERSHEMA

Codes (algemeen)	Codes (specifiek)	
Perspectief inwoner	<ul style="list-style-type: none">- Allesomvattende /'holistische' aanpak- Leefgebieden: zelfredzaam zijn, anderen ontmoeten, voor anderen zorgen, bijdragen aan de samenleving, in staat zijn betaald werk uit te voeren, en de mate waarin zij financieel gezond zijn	<ul style="list-style-type: none">- Leefgebieden (gezondheidszorg: 1) lichaamsfuncties, (2) mentaal welbevinden, (3) zingeving, (4) kwaliteit van leven, (5) sociaal maatschappelijk participeren en (6) dagelijks functioneren- Zelfregie: eigen keuzes maken, eigen kracht benutten, drijfveren/motivatie aanspreken, betrekken netwerk
Perspectief professional	<ul style="list-style-type: none">- Visie op participatie- Vertrouwen naar burger- Taalgebruik- Zicht op deskundigheden/werkwijzen- Zoeken naar verbinding- Oprekken van het kijken- Ontwikkelen nieuwe ideeën- Hanteerbaar maken botsende belangen- Nastreven gemeenschappelijk doel/belang	<ul style="list-style-type: none">- Vertrouwen tussen professionals onderling- Zicht op expertise- Vooroordelen onderling wegnemen- Aanpakken: één gezin, één plan, één regisseur, wrap around care- Communicatieve vaardigheden
Perspectief organisatie	<ul style="list-style-type: none">- Korte lijnen- Bereikbaarheid- Face to face contact- Gelijkwaardige samenwerking- Intensiteit van interprofessionele samenwerking- Procesinrichting: intake, monitoring, casemanagement/casusregie, inrichting overlegmomenten, inplannen van een herbeoordeling casus (voortgangbewaking)	<ul style="list-style-type: none">- Organisatievorm: Inrichting van een frontoffice/backoffice constructie, een loketfunctie, samenstelling van een team, netwerk, keten, en de frequentie, inhoudelijke focus, 'liason officer', een 'linking pin'
Perspectief bestuur/beleid	<ul style="list-style-type: none">- keuzes op strategisch niveau- Over ambtelijke muren heen kijken- Mate van verkokering- Multi-level governance aanpak- ondersteunende regelgeving- een heldere visie en duidelijk beleid- geïntegreerde ambitie- politieke keuzes	<ul style="list-style-type: none">- benutten van ruimte in wet- en regelgeving- informeel overleg bestuurders, ambtenaren, professionals en inwoners- korte termijn vs lange termijn denken- ruimte voor experimenten

BIJLAGE 2.: ONTWIKKELOPGAVEN INTEGRAAL WERK

NB: deze ontwikkelopgaven zijn in een apart product ('praatplaat') van het project 'Lokaal & Integraal Werken aan Participatie' vertaald in vijf 'bouwopgaven'

	Vraagstuk/ontwikkelopgave	Welke acties vraagt dit?	Van wie? Wie is in de lead?
CLIENT /INWONER			
1	Betrek ervaringen en inzichten van de inwoner zelf te bij de ontwikkeling van het integraal werken. Het benutten van dit perspectief levert waardevolle input om het werk nog beter in te richten en de inwoner daarbij meer centraal te zetten. Het is van belang acties te ondernemen om daadwerkelijk het perspectief van de cliënt centraal te stellen.		
PROFESSIONAL/METHODISCH			
2	Er zijn vaak veel verschillende professionals betrokken bij één specifieke casus; als individuele professional heb je soms specifieke kennis van een andere professional nodig om de inwoner verder te helpen. De ontwikkelopgave: Hoe kan je expertise van een collega professional snel en effectief benutten?		
3	Een ander aandachtspunt in het verlengde daarvan is: hoe krijgen we de professionele kennis die verworven wordt tijdens het casusoverleg ook verder in de organisaties (niet iedereen is bv bij het casusoverleg aanwezig)? Hoe kunnen we deze kennis verspreiden? Een ontwikkelopgave kan zijn de werkwijze op papier te zetten en te communiceren bij achterban/ betrokken organisaties.		
4	Het belang van gesprekstechnieken (bv. Motiverende gespreksvoering of andere methoden) wordt in de OWP's onderstreept (hoe communiceer je richting de inwoner?) Ontwerpvrage: het kiezen van een passende methodiek met bijbehorende gespreksmodellen.		



5	<p>Ook wordt inrichting van het casuïstiek overleg zelf ter discussie gesteld. Er is in OWP's geëxperimenteerd met roulerend voorzitterschap en modellen voor casuïstiekbepreking. Een ontwerpvrage kan zijn om een format te ontwikkelen voor casuïstiekbepreking en vervolgens dit toe te passen.</p>		
ORGANISATIE			
6	<p>Er is in de beroepspraktijk behoefte aan meer mandaat/daadkracht op uitvoerend niveau om de verschillende werelden, tussen sociale professionals(Wmo) en W&I (UWV wetgeving, bijstand) met elkaar te verbinden. Het is zaak dat de professionals het vertrouwen krijgen om de ruimte die zij hiervoor nodig hebben ook te benutten (dit vraagt ook om het mandaat van managers, beleidsmakers en bestuurders). Het is in dit kader van belang te experimenteren met het bieden van meer professionele ruimte aan professionals, zodat zij zelf op casusniveau beslissingen kunnen nemen om een cliënt passende ondersteuning te kunnen bieden.</p>		
7	<p>De afstemming en procesinrichting tussen het sociaal team en W&I kan beter. Niet alle meldingen (bv van een klant bij Werk en inkomen of sociaal team) wordt geregistreerd en onderling met elkaar gecommuniceerd. Ontwikkelopgave is het beter afstemmen dmv afspraken rond procesinrichting</p>		

8	<p>Het ontbreekt in de praktijk vaak nog aan concrete afspraken of informatie over de dagen/tijden dat professionals aanwezig en bereikbaar zijn, openingstijden van bijvoorbeeld het loket, contactgegevens, etc. Dit kan uitmonden in een actielijst. Gemeente Utrecht experimenteert bv met stelsel van 'werkende afspraken'. Ontwerp vraag kan zijn het maken van een lijst 'werkende afspraken'</p>		
9	<p>Er zijn goede voorbeelden van goed afgeronde casussen, waarbij goed is samengewerkt. Ontwikkelopgave: zet op een rij wat de succesfactoren zijn die uit de afhandeling van een bepaalde casus te destilleren zijn.</p>		
10	<p>Ter discussie staat ook nog concrete afspraken rondom casusregie/coördinatie van zorg / case management. Een ontwerp vraag kan zich bijvoorbeeld richten op de vraag: wat zijn de voorwaarden voor casusregie?</p>		
BELEID/BESTUUR			
11	<p>De samenwerking wordt ook belemmerd door AVG gerelateerde zaken. Om uitwisselen van informatie te stimuleren is gewerkt aan toestemmingsformulieren die van inwoners vraagt om gegevens met andere partijen te delen. Tegelijkertijd is er onzekerheid over hoeveel dit 'juridisch waardevol' is. Want, mogelijk tekent een inwoner dit vanwege de 'druk' die men ervaart omdat ze bv een uitkeringsafhankelijkheid hebben. Is er wel sprake van 'vrije wil'. Ook speelt bij sociaal teams de angst dat zij aangesproken worden op schending van privacyregels. Ontwikkelopgave is om de best passende wijze om hiermee om te gaan te bespreken en op papier te zetten.</p>		



12	De behoefte om meer diensten van W&I lokaal te beleggen om zodoende meer maatwerk te kunnen leveren wordt meermaals naar voren gebracht. Vervolg vraag kan zijn: welke professionals zijn lokaal van meerwaarde? Achterliggende vraag: wat zou dit oplossen?		
13	Er is nog onvoldoende overzicht in de financiële stromen en de tijdsinvestering van de betrokken instanties die betrekking hebben op integraal werken. Met andere woorden: wie betaalt wat? Welke organisatie zet capaciteit in uren in? Een ontwikkelvraag heeft betrekking op het inzichtelijk maken van dit financiële plaatje. Wie draagt de kosten? Wat zijn kosten en baten als je het integraal bekijkt?		
	Overige ontwerp vragen: Welke actiepunten kun je nog meer formuleren waar je zelf mee aan de slag kunt (of in samenwerking met anderen). Wat zijn de 'quick wins'?		